

**¿TRIBUNALES U ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS? EL CONTROL A LA
FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES POR PARTE DE ÓRGANOS
ESPECIALIZADOS Y SU POSIBLE REFORMA EN COLOMBIA**

DIANA MARCELA HERRERA CASTAÑO

Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público

Director Tesis: Dr. Marcos Criado Dediego

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.
BOGOTÁ D.C**

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
PÚBLICO

Rector: **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Secretaria General: **Dra. Martha Hinestrosa Rey**

Decana de la Facultad de Derecho: **Dra. Adriana Zapata Giraldo**

Directora Departamento Derecho Constitucional: **Dra. Magdalena Correa Henao**

Director de Tesis: **Dr. Marcos Criado Dediego**

Examinadores: **Dr. German Lozano Villegas**
Dr. Carlos Eduardo Gechem

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermanas, la base y razón de todo lo que he hecho y haré en vida.

A todos aquellos que se han cruzado en mi camino, que han creído y apostado por mis sueños.

Al Dr. Marcos Criado Dediego, por su disposición, guía y orientación en este camino.

A la Universidad Externado de Colombia, por su cátedra bajo los principios de pluralidad, libertad, diversidad, diferencia, libertad de información y de pensamiento, dentro de un criterio humanístico que conduce a respaldar y defender el sistema democrático.

CONTENIDO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
2. LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN PERÚ, CHILE Y MÉXICO	10
2.1. Características de los órganos electorales	10
2.2. Órganos electorales en Perú, Chile y México	11
2.2.1. Organización electoral y control de la financiación de las campañas electorales en México.	13
a) Características generales de la institucionalidad electoral.....	13
b) Funciones de control sobre la financiación de campañas electorales.....	14
2.2.2. Organización electoral y control de la financiación de las campañas electorales en Chile.....	17
a) Características generales de la institucionalidad electoral.....	17
b) Funciones de control sobre la financiación de campañas electorales.....	18
2.2.3. Organización electoral y control de la financiación de las campañas en Perú.....	20
a) Características generales de la institucionalidad electoral.....	20
b) Funciones de control sobre la financiación de campañas electorales.....	22
2.3. Semejanzas y diferencias de los órganos electorales en América Latina.	24
3. ÓRGANOS ELECTORALES EN COLOMBIA.....	27
3.1. Historia de los órganos electorales en Colombia antes de la Constitución Política de 1991.....	27
3.2. Órganos electorales en Colombia en la actualidad.	31
3.3. Registraduría Nacional del Estado Civil.....	33
3.4. Consejo Nacional Electoral.....	34
3.5. Propuestas de reforma a los órganos electorales a partir de los Acuerdos de Paz.	36
4. IMPORTANCIA DE UN TRIBUNAL ELECTORAL EN COLOMBIA	38
4.1. Regulación sobre la financiación de campañas políticas y su posterior control por parte de los órganos electorales.....	38
4.2. Problemas institucionales al interior de los órganos electorales.	46
4.3. Problemas de desempeño de los órganos electorales.....	50
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA	53

6. BIBLIOGRAFÍA.....	57
----------------------	----

RESUMEN

El control sobre la financiación de campañas electorales pretende que los dineros provenientes de fuentes ilegales no ejerzan ningún tipo de influencia en las elecciones o en los funcionarios posteriormente electos, por lo cual cada país ha realizado los cambios normativos necesarios para ejercer de manera óptima este control.

Este trabajo pretende analizar si para realizar un control sobre la financiación de las campañas es necesario contar con tribunales electorales como parte de la organización electoral o si, por el contrario, es suficiente contar con entidades administrativas con facultades de investigación, seguimiento y sanción de las conductas contrarias a la legislación, que impidan a grandes rasgos la irrupción de dineros y fuentes prohibidas en el desempeño de las campañas.

Para ello, en primer lugar se analizan las características de los órganos electorales y sus funciones con relación al control de la financiación electoral, específicamente en México, Chile y Perú; en segundo lugar se estudia el desarrollo normativo que han tenido los órganos electorales en Colombia hasta la actualidad; y en tercer lugar se examina el desempeño del Consejo Nacional Electoral con relación al control sobre la financiación de las campañas, para finalmente presentar algunas propuestas de reforma al sistema electoral.

PALABRAS CLAVES

Campaña electoral – Control – Financiación – Órgano electoral – Reforma electoral.

ABSTRACT

The control over electoral campaigns financing purports to assure that money coming from illegal sources do not exert any influence on election results neither on later elected officials; therefore, each country has made the necessary regulatory changes to optimally ply this control.

The aim of this study is to analyze if it is necessary to count on electoral courts as part of the electoral organization in order to exert control over campaigns financing or if, on the other hand, it is enough to have administrative entities with research faculties, follow up, and penalizing actions that are against legislation, that roughly prevent the influence of funds from illegal sources on the performance of campaigns.

For that purpose, to begin with, electoral entities characteristics are analyzed, as well as their functions regarding electoral financing control, specifically in Mexico, Chile and Peru; secondly, the normative development that electoral entities in Colombia have had until present day is studied; in the third place, the National Electoral Council's performance in relation to control over campaigns financing is examined to finally present some reform proposals to the electoral system.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El control sobre la financiación de campañas electorales tiene como objetivo evitar que la corrupción, las donaciones no reguladas y los dineros provenientes de fuentes ilícitas, ejerzan una influencia indebida en la política y que comprometan la integridad de los funcionarios electos y las instituciones públicas; protegiendo en última instancia los derechos a la igualdad y a la participación ciudadana, pilares de la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho¹.

Sin embargo, debido a las dificultades que en este tema presentan los diferentes países de América Latina, es necesario analizar si las diversas instituciones creadas para supervisar el financiamiento político enfrentan problemas de diseño institucional, tienen un mandato débil o carecen de capacidad técnica².

De esta manera, este trabajo pretende analizar si es necesario que los tribunales electorales ejerzan un control efectivo a la financiación de las campañas electorales o si, por el contrario, es suficiente contar con entidades administrativas que investiguen y sancionen las conductas contrarias a la legislación prevista para el tema.

El análisis realizado pretende responder a los siguientes interrogantes: ¿los tribunales electorales y otros órganos con competencias similares en América Latina realizan control a la financiación de las campañas electorales? ¿Cómo lo realizan? ¿Qué dificultades encuentran?

Para ello, en un primer acápite se estudian las características de los órganos electorales y sus funciones específicas con relación al control de la financiación electoral, analizando los casos concretos de México, Chile y Perú; y, en un segundo acápite, se analizan los órganos electorales establecidos en Colombia.

En un tercer acápite se hace énfasis en el desempeño del Consejo Nacional Electoral con relación al control sobre la financiación de las campañas electorales y, en un cuarto acápite, se presentan unas reflexiones sobre los apartados anteriormente mencionados y unas propuestas de reforma a manera de conclusión.

La metodología empleada para la elaboración de este escrito ha consistido en una investigación documental, una sistematización y análisis crítico de la misma, teniendo como fuentes la doctrina especializada en financiación electoral y su control, la legislación tanto de Colombia como de los Estados de México, Chile y Perú, además de la jurisprudencia de

¹ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. Estocolmo, 2015. 484p. ISBN: 978-91-7671-008-1. p. 3-4

² Ibid., p. 173

las altas Cortes de los respectivos estados. En el trabajo se realiza una exposición sistemática descriptiva de los regímenes jurídicos analizados, así como un análisis crítico de los aspectos más relevantes a la hora de valorar si la implantación de un órgano jurisdiccional para el control de la financiación electoral mejoraría el desempeño de la democracia colombiana a este respecto.

2. LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN PERÚ, CHILE Y MÉXICO

En este apartado, se estudian las características y objetivos de los órganos electorales encargados de controlar la financiación de las campañas, analizando específicamente su desarrollo en América Latina. Para ello, se expone de manera general qué se ha entendido por órganos electoral desde la doctrina y los lineamientos generales que éstos han tenido en los países Latinoamericanos.

Posteriormente se estudian los casos concretos de los órganos electorales establecidos en México, Chile y Perú. Para México se analiza la normativa referente al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para el Estado de Chile, se estudia el Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones; y para el Estado de Perú se expone acerca de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.

Finalmente, se exponen las semejanzas y diferencias encontradas entre los distintos órganos analizados, haciendo especial énfasis en sus atribuciones frente al control, investigación y sanción de irregularidades en la financiación de campañas electorales.

2.1. Características de los órganos electorales

El diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México³ al definir el concepto de “organismo electoral”, indica que es el aparato que da sustento y sentido a los derechos políticos, especialmente el derecho al sufragio, brindando las garantías necesarias para mantener la integridad de la voluntad del electorado que se expresa por el voto.

Desde el derecho comparado, se pueden distinguir dos modelos de organización electoral, uno europeo y otro latinoamericano:

En el primero de ellos, secciones dentro del poder ejecutivo se encargan de la organización y logística electoral, y la resolución de eventuales conflictos electorales se deja en manos de tribunales administrativos especializados (como, por ejemplo, el sistema de juntas electorales

³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO. Diccionario Electoral [online]. San José: 2017. [Consultado: 29 de Mayo de 2019] Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>. ISBN 978-9930-514-13-9. p. 773-774

en España⁴), de órganos de la jurisdicción ordinaria contencioso administrativa (como por ejemplo el recurso contencioso electoral contra resoluciones de las juntas electorales⁵ o de la Oficina del Censo Electoral⁶) o constitucionales (como, por ejemplo, en España, el caso del recurso de amparo electoral⁷).

También pueden encontrarse en algunos países europeos instancias ad hoc, creadas poco antes de las elecciones y que se disuelven una vez finalizadas, como es el caso de Finlandia, Grecia y Portugal⁸.

Por su parte, en el modelo latinoamericano se cuenta con organismos autónomos, permanentes y especializados, al menos desde su consagración legal, que se encargan de la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral.

La escogencia de uno u otro modelo puede explicarse por razones históricas, culturales y políticas, además de las condiciones que generan credibilidad en las elecciones de cada región.

2.2. Órganos electorales en Perú, Chile y México

Siguiendo la exposición de Juan Jaramillo⁹ en su texto “Los órganos electorales supremos”, con la finalidad de brindar transparencia a los procesos electorales, como condición necesaria para el establecimiento de la democracia, a partir del segundo decenio del siglo XX se inició un proceso de creación de organismos electorales especializados e independientes en América Latina.

Como lo menciona el profesor Luis Antonio Sobrado¹⁰, los primeros de ellos se crearon en Uruguay en la década de 1920 y en Costa Rica en el año 1949, y desde 1978 hasta la década

⁴ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General Artículos 8 a 22 [online]. [Consultado: 8 de Mayo de 2020] Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

⁵ Ibid., Artículos 44, 49 y 109 a 117

⁶ Ibid., Artículo 40

⁷ Ibid., Artículos 49.3, 49.4 y 114.2

⁸ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Op. cit., p. 261

⁹ JARAMILLO, Juan. Los órganos electorales supremos. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Ciudad de México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 372.

¹⁰ SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina. En: Revista de Derecho Electoral. 2017, vol 24, p. 26-28

de los noventa se establecen en el resto de los países con la finalidad de ser los órganos garantes de las elecciones de transición de los regímenes autoritarios o de juntas militares a los regímenes democráticos.

Actualmente, dentro del modelo latinoamericano señalado en el apartado anterior, el grado de independencia de los órganos electorales con relación a las ramas del poder público ha derivado en dos vertientes:

La primera de ellas puede apreciarse en países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay, Venezuela y Costa Rica¹¹, donde los órganos electorales cuentan con tal independencia que se ubican al margen de los tres poderes públicos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), al menos desde su consagración legal, motivo por el cual en algunas ocasiones la doctrina los ha denominado como poder electoral.

La segunda vertiente hace relación a un grado de independencia menor, visible en países como Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y México¹², donde la organización electoral hace parte del Poder Judicial, aunque constituye una jurisdicción propia y cuenta con cierta autonomía.

Además, dentro del modelo latinoamericano puede resaltarse que los órganos electorales han sido objeto de regulación constitucional, han adquirido un carácter permanente y, dentro de sus funciones, se menciona que:

(...) han ido asumiendo —aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país— más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral —y en varios países también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos—, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, el control de las finanzas partidarias, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos, etcétera.¹³

Específicamente, en relación con la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, se expresa dentro del artículo “Los órganos electorales supremos”¹⁴ que, en los países latinoamericanos se autoriza expresamente al organismo electoral a fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos. Para ello, se les ha otorgado potestades como la de expedir instructivos acerca de cómo se deben llevar las cuentas y libros contables; la de controlar esos libros y cuentas, exigir aclaraciones sobre ellas hasta incluso desaprobárlas; y

¹¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO. Op. cit., p. 775

¹² JARAMILLO, Op. cit., p. 377

¹³ Ibid., p. 372-373

¹⁴ Ibid., p. 409-410

la de sancionar a los partidos políticos que vulneren las normas sobre contribuciones a las campañas, gastos electorales y rendición de cuentas.

Estas últimas funciones son analizadas específicamente en los organismos electorales de México, Chile y Perú, toda vez que los dos primeros hacen parte de la segunda vertiente analizada, en la cual el grado de independencia de dichos órganos con relación a las clásicas ramas del poder público es menor, y Perú constituye un ejemplo de la primera vertiente, donde los órganos electorales cuentan con tal independencia que se ubican al margen de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De esta manera, puede contarse con un campo más amplio de desarrollos legislativos que pueden servir de ejemplo para futuras regulaciones que se realicen en Colombia.

2.2.1. Organización electoral y control de la financiación de las campañas electorales en México.

a) Características generales de la institucionalidad electoral.

El modelo electoral instaurado en México comprende dos organismos autónomos: el Instituto Nacional Electoral encargado de la administración de las elecciones, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encargado de impartir justicia en materia electoral. Este último organismo se encuentra consagrado en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definiéndolo como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”¹⁵.

La Constitución¹⁶ indica además que el Tribunal funcionará de manera permanente con una sala superior y unas salas regionales, integradas por siete magistrados elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes permanecen en su encargo durante nueve años improrrogables.

Como lo señala Juan Jaramillo¹⁷, la legislación mexicana ha tenido grandes cambios, toda vez que hasta las reformas constitucional y legal de 1993 cada una de las Cámaras Legislativas eran las encargadas de examinar las elecciones de sus propios miembros y, hasta

¹⁵ CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [online]. Ciudad de México: 1917. [Consultado: 30 de septiembre de 2019] Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ JARAMILLO, Op. cit., p. 401-402

la reforma constitucional realizada en el año 1996, la calificación de las elecciones para presidente de la República le correspondía a la Cámara de Diputados.

Este autor¹⁸ también explica que el caso mexicano es un ejemplo de la importancia de los organismos electorales para generar confianza en las votaciones electorales y por ende en el régimen democrático. Se señala que la legislación electoral y todo lo relacionado con la organización electoral fue objeto permanente de reformas desde el año 1946, cuando se creó el primer organismo nacional encargado de la preparación, el desarrollo y la vigilancia de las elecciones, aunque en su momento no contó con mayor credibilidad, sino que por el contrario se vio como una maniobra del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), para seguir ejerciendo su control sobre el Estado.

Posterior a la crisis política que se generó a partir de las elecciones del año 1988, en la cual se acusó al PRI de ganar por medios fraudulentos y ante el evidente descontento de la sociedad por la imposibilidad de participar en el campo político como oposición, se comenzaron a reformar radicalmente las instituciones encargadas de la organización y control de las elecciones, naciendo de esta manera el Instituto Nacional Electoral de naturaleza administrativa y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de naturaleza judicial, instituciones que, a juicio de Juan Jaramillo “han conducido al país a través del proceso de transición democrática de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista, en el cual existen condiciones para una verdadera competencia política”¹⁹.

Por su parte, como lo señala Corrochano²⁰, para dotarse de credibilidad, el Instituto Nacional Electoral se creó como una institución autónoma dirigida por un Consejo General integrado por un consejero presidente y diez consejeros ciudadanos electorales, elegidos por la Cámara de Diputados para un periodo de 9 años, además de contar con la participación de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo, los cuales tienen voz pero no voto; brindando de esta manera una imagen de independencia que se tradujo en confianza hacia los procesos electorales.

b) Funciones de control sobre la financiación de campañas electorales.

De acuerdo con Daniel Zovatto²¹, en relación con el control sobre la financiación de los partidos y de las campañas electorales en México, pueden mencionarse varias medidas

¹⁸ Ibid., p. 422

¹⁹ Ibid., p. 423

²⁰ CORROCHANO, David H. Identidad institucional. El tribunal electoral ante las elecciones presidenciales de 2000. En: Economía, sociedad y territorio, 2001, vol. 9. p. 133.

²¹ ZOVATTO, Daniel. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Ciudad de México: FCE, Instituto Interamericano de

adoptadas por la reforma constitucional del año 1996, como la potestad de los organismos electorales de hacer la fiscalización de los partidos políticos de manera permanente y no coyuntural; la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; y la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de los recursos financieros con todo el rigor técnico que ello exige.

Específicamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²² en su artículo 41 establece que en los procesos electorales tanto federales como locales, el ente encargado de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y los candidatos, es el Instituto Nacional Electoral. Para el cumplimiento de esta función, se determina que la Institución no está limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y que cuenta con el apoyo de las demás autoridades federales y locales.

En desarrollo de este mandato, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²³ regula las competencias del Instituto Nacional Electoral y en materia de fiscalización le otorga funciones específicas al Consejo General, a la Comisión de Fiscalización y a la Unidad Técnica de Fiscalización, partes integrantes del Instituto.

De esta manera, en el artículo 191 se establece que el Consejo General del Instituto debe emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización; desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos; vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales; e imponer sanciones en caso de incumplimiento de obligaciones en temas de fiscalización y contabilidad.

Dentro de las funciones de la Comisión de Fiscalización se señalan en el artículo 192: supervisar los procedimientos realizados por la Unidad Técnica de Fiscalización; ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos; ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar; entre otras.

A su vez, en el artículo 196 de la estudiada Ley se establece que, la Unidad Técnica de Fiscalización “es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo

Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 783-784.

²² CONGRESO CONSTITUYENTE. Op. Cit.

²³ CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley general de instituciones y procedimientos electorales [online]. Ciudad de México: 2014. [Consultado: 30 de Septiembre de 2019] Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/lcipe_270117.pdf.

relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.”²⁴

Para ello, el artículo 199 señala entre sus facultades las de auditar la documentación soporte y la contabilidad que presenten los partidos políticos; vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito; recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos; y requerir información complementaria respecto de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria.

Con relación a las faltas electorales y sus sanciones, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también establece varias disposiciones. Para los partidos políticos, en su artículo 443 establece como infracciones: no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto; exceder los topes de gastos de campaña; incumplir las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de estos; entre otros.

Frente a estas conductas, en el artículo 456 se señalan las siguientes sanciones para los partidos políticos: amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; reducción de hasta el cincuenta por ciento del financiamiento público que les corresponda; interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita; y cancelación del registro como partido político en los casos más graves.

Para los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, el artículo 445 señala como infracciones con relación a la financiación: solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la ley; omitir en los informes los recursos recibidos, destinados a su precampaña o campaña; no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña; y exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.

En igual sentido, en el artículo 456 mencionado anteriormente, se señalan como sanciones para los aspirantes, precandidatos o candidatos: amonestación pública; multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, si ya está hecho el registro, con la cancelación de este.

Con la finalidad de llevar a la práctica las anteriores disposiciones, el Instituto Nacional Electoral publicó el Reglamento de Fiscalización (basado en el Acuerdo INE/CG263/2014 y sus modificaciones mediante los Acuerdos INE/CG875/2016, INE/CG68/2017 e INE/CG409/2017) y el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de

²⁴ Ibid.

Fiscalización (basado en el Acuerdo INE/CG264/2014 y sus modificaciones mediante los Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016).

En este último reglamento²⁵, se señala en el artículo 5 que la Unidad Técnica de Fiscalización es la responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de fiscalización pero que, si de los hechos investigados se advierte una posible violación a otras disposiciones legales, deberá informarlo a las autoridades competentes. De lo anterior se desprende que, en el evento en que se tenga conocimiento de conductas materia del derecho penal interno, deberá informarse a la Fiscalía General.

2.2.2. Organización electoral y control de la financiación de las campañas electorales en Chile.

a) Características generales de la institucionalidad electoral.

El Estado de Chile consagra un modelo electoral conformado por un Servicio Electoral, de naturaleza administrativa, a cargo de la mayor parte de la organización de las elecciones y un Tribunal Calificador de Elecciones, de naturaleza judicial, encargado de la resolución de los conflictos electorales que puedan presentarse.

La Constitución Política de la República de Chile²⁶ en su artículo 94, define el Servicio Electoral como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de ejercer la administración, vigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios, además de velar por el cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

Este Servicio Electoral está dirigido por un Consejo Directivo, integrado por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, los cuales estarán en su cargo durante diez años no prorrogables.

A su vez, el artículo 95 constitucional señala que el Tribunal Calificador de Elecciones tiene la potestad de conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones presidenciales, de diputados y senadores, además de resolver las reclamaciones que se

²⁵ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. Reglamento de Fiscalización y Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización [online]. Ciudad de México: 2017. [Consultado: 30 de Septiembre de 2019] Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>.

²⁶ COMISIÓN ORTÚZAR, CONSEJO DE ESTADO y JUNTA MILITAR DE GOBIERNO. Constitución Política de la República de Chile [online]. Santiago de Chile: 1980. [Consultado: 30 de septiembre de 2019] Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

presenten. Este Tribunal está integrado por cinco miembros, que permanecen cuatro años en sus funciones y son designados de la siguiente manera:

- a) Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva, y
- b) Un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma señalada en la letra a) precedente, de entre todos aquéllos que reúnan las calidades indicadas.

Las designaciones a que se refiere la letra b) no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, Ministro de Estado, ni dirigente de partido político.²⁷

La Constitución Política también señala en su artículo 96, que hay tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar, existiendo la posibilidad de apelar sus actuaciones ante el Tribunal Calificador de Elecciones anteriormente expuesto.

Adicionalmente, al Tribunal Calificador de Elecciones “le han sido asignadas algunas funciones de control sobre el Servicio Electoral, de manera que diversas resoluciones de este último pueden ser recurribles ante él, y el mismo Tribunal puede sancionar las faltas o abusos del director del Servicio Electoral en la aplicación de la ley de partidos”²⁸.

b) Funciones de control sobre la financiación de campañas electorales.

En relación con la financiación de los partidos y de las campañas electorales, la Constitución de 1980²⁹ en su artículo 19 numeral 15, al regular los partidos políticos establece que su contabilidad debe ser pública y que sus fuentes de financiación no pueden provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero.

De manera más detallada, la Ley 19.884 del año 2003 o Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral,³⁰ señala las normas relativas a la fiscalización que realiza el Servicio Electoral tanto de la financiación de los partidos como de las campañas

²⁷ Ibid.

²⁸ JARAMILLO, Op. cit., p. 402

²⁹ COMISIÓN ORTÚZAR, CONSEJO DE ESTADO y JUNTA MILITAR DE GOBIERNO, Op. cit.

³⁰ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Ley 19884. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°19.884, sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral [online]. Santiago de Chile: 2017. [Consultado: 3 de Octubre de 2019] Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1107658&idVersion=>.

electorales, y en este sentido, en su artículo 19 se hace mención del sistema de recepción de aportes del Servicio Electoral consistente en la cuenta bancaria a través de la cual candidatos o partidos políticos deben recibir el financiamiento de origen privado bajo el control de la entidad.

También se menciona en el artículo 36 la obligación de los candidatos de nombrar ante el Subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral del Servicio Electoral, un administrador electoral que actúe como mandatario frente a las funciones de control de los ingresos y gastos electorales, y en caso de no nombrarse un administrador, estas funciones deben desempeñarse por el mismo candidato.

Específicamente, el artículo 37 establece las funciones del administrador electoral, entre las que se encuentra, llevar la contabilidad de los ingresos y gastos electorales de la candidatura, conservar la documentación relativa a los gastos electorales y los comprobantes de los aportes privados, presentar la rendición de la cuenta de ingresos y gastos al Servicio Electoral, y de acuerdo con el artículo 46, poner a disposición del público esta información a través del sitio web de cada partido.

Al finalizar las elecciones, según el artículo 47, los administradores electorales tienen 30 días para presentar al Subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral del Servicio Electoral una cuenta general de los ingresos y gastos electorales, precisando el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos.

Posteriormente, en consonancia con los artículos 48 a 53 de la Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, el director del Servicio Electoral debe pronunciarse respecto de la cuenta de ingresos y gastos electorales presentada, pudiendo solicitar a los administradores electorales las aclaraciones, antecedentes o correcciones que considere necesarias, además de requerir la información que estime necesaria a los organismos públicos competentes.

Finalmente, el director del Servicio Electoral aprueba o rechaza la cuenta cuando los documentos y comprobantes no se ajusten a la información presentada, o cuando encuentre errores u omisiones graves, teniendo como consecuencia, la imposición de una multa equivalente al doble de los gastos electorales que hayan sido rechazados o que no hayan sido justificados.

En relación con las sanciones impuestas por el Servicio Nacional por las infracciones a la Ley 19.884 de 2003, se encuentra en el artículo 29 una multa a beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas, en los artículos 30 y 31 la presentación de la denuncia o querrela por parte del Servicio Nacional ante una infracción a la normativa penal, y en el artículo 33 la denuncia por parte de cualquier persona ante la Contraloría General de la República por la posible responsabilidad administrativa de funcionarios del Estado.

De acuerdo con el artículo 34 de la estudiada Ley, ante las infracciones a la norma que puedan acarrear multa, el procedimiento a seguir comienza con la verificación de la infracción por el Consejo Directivo del Servicio Electoral, y ante una infracción grave remite su resolución y los antecedentes al Tribunal Calificador de Elecciones, debiendo este último emitir sentencia.

2.2.3. Organización electoral y control de la financiación de las campañas en Perú.

a) Características generales de la institucionalidad electoral.

Por su parte, en Perú se cuenta con tres organismos electorales: una Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) que actúa como la administradora de las elecciones, un Jurado Nacional de Elecciones que resuelve los conflictos electorales y tiene competencias de fiscalización y educación ciudadana, y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que prepara y mantiene el padrón electoral y se encarga de los registros civiles y sus modificaciones.

De acuerdo con la Constitución Política del Perú del año 1993 estos tres organismos, “actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones”³¹.

Con relación a las funciones del Jurado Nacional de Elecciones, en su artículo 178 se señala que es de su competencia:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.³²

³¹ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Constitución Política del Perú [online]. Lima: 1993. [Consultado: 30 de septiembre de 2019] Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf.

³² Ibid.

A su vez, en el artículo 179 se indica que está compuesto por cinco miembros designados de la siguiente manera:

1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos.
5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos.³³

Estos integrantes son elegidos por un período de cuatro años prorrogables, y durante su labor no pueden realizar otras funciones públicas, excepto la docencia a tiempo parcial.

Se señala, además, en el artículo 181 que, “en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, [las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones] son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno”³⁴. Sin embargo, como lo señala el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México³⁵, esta disposición es relativa, toda vez que, a pesar de señalar que las resoluciones no son revisables, en casos de violación de derechos fundamentales, existe la opción de recurrir al control de constitucionalidad, generando en la práctica algunos roces entre el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional.

Frente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Constitución Política en su artículo 182 señala que su jefe es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años, y es el órgano encargado de “organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio.”³⁶

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO, Op. cit., p. 780.

³⁶ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO, Op. cit.

Igualmente, frente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el artículo 183 constitucional señala que su jefe es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años y que:

(...) tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.³⁷

De acuerdo con Juan Jaramillo³⁸, este esquema tripartito considerado en la Constitución de 1993 ha generado amplios debates constitucionales y múltiples conflictos de competencia, lo que llevó a que se dictara la Ley 26.591 de 1996, dirigida a precisar las funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Finalmente, el profesor Alban Peralta³⁹ explica que en la opinión pública ha ido ganando consenso la idea de separar el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil del sistema electoral, y que el grado de legitimidad, la aceptación de los resultados y el respaldo que en general han podido alcanzar los organismos electorales, se debe más a una organización de los procesos bajo criterios técnicos y de eficiencia adelantadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que a las intervenciones realizadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

b) Funciones de control sobre la financiación de campañas electorales.

Con relación a la financiación de los partidos y las campañas electorales, la Ley 28.094 de 2003⁴⁰ sobre las organizaciones políticas establece en su artículo 34 que, de manera interna, los partidos políticos deben tener un sistema de control que garantice la adecuada utilización y contabilización de sus aportes y gastos, y de manera externa, la Oficina Nacional de Procesos Electorales a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios verifica y controla la actividad económico-financiera de los partidos.

³⁷ Ibid.

³⁸ JARAMILLO, Op. cit., p. 374-375

³⁹ ALBAN PERALTA, Walter. Participación política y sistema electoral. En: PUCP Revista de la facultad de derecho. 2006, vol. 59. p. 33-57.

⁴⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley 28094. Ley de organizaciones políticas [online]. Lima: 2003. [Consultado: 3 de Octubre de 2019] Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2003_ley28094_per.pdf.

Por ejemplo, los partidos y organizaciones políticas deben presentar ante la mencionada Gerencia, un informe financiero cada año, con la posibilidad de pedir una relación de la financiación privada con el monto de cada uno de los aportes, los nombres y las direcciones de las personas que los han realizado. Con base en ello, la ONPE debe pronunciarse sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en ley, y en los casos que sea necesario, debe imponer sanciones.

Estas últimas están estipuladas en el artículo 36 de la estudiada Ley de Organizaciones Políticas, entre las que se encuentra: cuando el partido político no presente la contabilidad detallada de los ingresos y gastos anual, se le impondrá como sanción la pérdida del financiamiento público directo; cuando el partido político reciba ingresos de fuente prohibida, o la información sobre los ingresos y gastos anual sea omitida o adulterada intencionalmente, se impondrá una multa de no menos de diez ni más de cincuenta veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada; y cuando se reciban contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos, se impondrá una multa no menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida. Las sanciones mencionadas pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones, pero se dice expresamente que contra la decisión de este no procede recurso alguno.

Por otra parte, con el fin de cumplir los mandatos impuestos por la Constitución Política de 1993 y las leyes, la Oficina Nacional de Procesos Electorales expidió un Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios⁴¹, con su última actualización al año 2018.

En este, se establece en su artículo 58 que, en particular, los candidatos o responsables de las campañas, tienen la obligación de entregar la información de aportes y gastos de su campaña electoral a la ONPE. De acuerdo con el artículo 97, la información debe presentarse dentro de los 15 días siguientes a la terminación del proceso electoral, estando documentada y sustentada, por ejemplo, “los documentos que sustenten los gastos realizados por propaganda electoral deben especificar la cantidad y el tipo de avisos contratados y el medio de comunicación utilizado; de ser el caso, el nombre de la o las agencias de publicidad contratadas y las tarifas cobradas.”⁴²

Con esta información, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios analiza los datos presentados para verificar su regularidad y la adecuación de la actividad económico-financiera a lo establecido en la ley, y de acuerdo con el artículo 98, se pronuncia sobre el

⁴¹ OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE [online]. Lima: 2018. [Consultado: 3 de Octubre de 2019] Disponible en <http://www.onpe.gob.pe/modMarcoLegal/Resoluciones/RJ-025-2018-JN.pdf>.

⁴² Ibid.

cumplimiento de las obligaciones financieras y contables y cuando corresponda, aplica sanciones.

De acuerdo con los artículos 111 y 112, las infracciones administrativas atribuibles a los candidatos y sus correspondientes sanciones son: cuando el candidato no informe de los gastos e ingresos efectuados durante su campaña dentro del plazo señalado, o cuando en los procesos electorales se contrate propaganda electoral por un tiempo mayor a lo establecido, recibirá una multa no menor de 10 ni mayor de 30 UIT; y cuando el candidato reciba aportes de una fuente prohibida, se le impondrá una multa por el valor equivalente al aporte recibido indebidamente.

Para imponer estas multas, el procedimiento a seguir es regulado en los artículos 118 a 128, indicando que la Gerencia adelanta la fase instructora y emite un informe final de instrucción que posteriormente es resuelto por la Jefatura Nacional de la ONPE, donde decide a través de una resolución motivada, la aplicación de la sanción o el archivo del procedimiento. Ante esta resolución puede interponerse el recurso de reconsideración ante la misma Jefatura Nacional de la ONPE, o impugnar la decisión ante el Jurado Nacional de Elecciones, que como se mencionó anteriormente, sería la última instancia.

2.3. Semejanzas y diferencias de los órganos electorales en América Latina.

En los apartados anteriores, para México se analizaron las competencias del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; para el Estado de Chile se estudió el desarrollo normativo del Servicio Electoral y del Tribunal Calificador de Elecciones; y para el Estado de Perú se analizó la división tripartita de las funciones electorales entre la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, y el Jurado Nacional de Elecciones.

Respecto a las semejanzas encontradas, puede señalarse que, en los tres países la fiscalización de los partidos y sus candidatos está a cargo de entidades administrativas que se ocupan además de la organización y logística electoral, y de autoridades con funciones judiciales de cierre, que actúan frente a las disputas que en las elecciones puedan presentarse.

De esta manera, debe anotarse que en los países analizados no coinciden en un mismo organismo u entidad la fiscalización y el juzgamiento de las faltas en que se incurra bien sea por los partidos o el mismo candidato, toda vez que la fiscalización se ha dejado en manos de organismos administrativos y el juzgamiento se encuentra a cargo de una autoridad judicial.

Debe señalarse además que todos los órganos analizados cuentan con reconocimiento constitucional debido a la importancia que se les ha otorgado para el correcto funcionamiento de la democracia al interior de los países.

Igualmente, es importante mencionar que tanto en México, como en Chile y en Perú la Corte Suprema de Justicia o Suprema Corte interviene de alguna manera en la elección de los miembros que conforman el “poder judicial electoral”, teniendo en cuenta que en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación propone a los candidatos para magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en Chile la Corte Suprema designa la totalidad de los magistrados del Tribunal Calificador de Elecciones, de los cuales cuatro pertenecen a la propia Corte; y en Perú de los cinco miembros requeridos, la Corte Suprema elige a uno de ellos, quedando los demás en manos de la Junta de Fiscales Supremos, del Colegio de Abogados de Lima y de las facultades de Derecho.

Así mismo, se evidencia en los tres países que de una u otra forma se da participación a la ciudadanía dentro del “Poder Electoral”, toda vez que en México el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se encuentra conformado por consejeros ciudadanos, en Chile uno de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones es un ciudadano, y en Perú dentro del Jurado Nacional de Elecciones se da participación a un miembro del Colegio de Abogados y a dos miembros exdecanos de las facultades de Derecho de universidades públicas y privadas.

Frente a la autonomía e independencia del aparato electoral, puede indicarse que las entidades administrativas encargadas de la organización y logística electoral, como el Instituto Nacional Electoral en México, el Servicio Electoral en Chile, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil en Perú, se denominan desde sus respectivas Constituciones Políticas como organismos autónomos en el cumplimiento de sus funciones, en el entendido de que cuentan con personería jurídica, patrimonio propio y tienen la capacidad de reglamentar los procedimientos que a su interior se realizan.

Por otra parte, frente a las autoridades de cierre en las disputas en materia electoral, puede realizarse una distinción de cara a sus grados de autonomía e independencia frente a los demás poderes del Estado, toda vez que, en Perú, el Jurado Nacional de Elecciones cuenta con un grado tal de independencia que puede ubicársele al margen de los poderes tradicionales, ejecutivo, legislativo y judicial, pudiéndose denominar de acuerdo con la doctrina como el cuarto poder o como el poder electoral del Estado, aunque tenga facultades judiciales. Por el contrario, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, hacen parte del poder judicial, teniendo dentro de éste una jurisdicción propia, pero careciendo de total independencia al interior del Estado.

Con relación a las competencias y los procedimientos relativos al control, investigación y sanción frente a la financiación de las campañas electorales, puede afirmarse que en los tres países no existe coincidencia entre quienes fiscalizan a los partidos políticos y sus candidatos, y quien juzga o administra justicia en caso de presentarse alguna irregularidad o conducta contraria a las normas electorales vigentes, bien sea en materia de aportes, información, entre

otros. Para ello se han realizado esfuerzos por contar con normas específicas que regulan las acciones, procedimientos y sanciones que al respecto se pueden imponer.

Así, para el Estado de México, el Instituto Nacional Electoral cuenta con órganos internos encargados de la fiscalización y contabilidad de los recursos tanto de los partidos políticos como de los candidatos, a saber: el Consejo General, la Comisión de Fiscalización, y la Unidad Técnica de Fiscalización. Para el desarrollo de sus funciones, el personal técnico se basa en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014, el Reglamento de Fiscalización del año 2017, y el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del mismo año.

A su vez, en Perú la Oficina Nacional de Procesos Electorales cuenta con la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios que, para realizar los procedimientos de control, fiscalización y sanción de los recursos recibidos por los partidos políticos y candidatos electorales, se basan en la Ley de Organizaciones Políticas de 2003 y el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios de 2018.

Finalmente, el Servicio Electoral de Chile se basa en la Ley Orgánica sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral del año 2003, y dentro de su funcionamiento cuenta con un sistema de recepción de aportes, el cual consiste en una cuenta bancaria a través de la cual los candidatos o partidos políticos deben recibir toda financiación de origen privado bajo un mayor control de la entidad.

3. ÓRGANOS ELECTORALES EN COLOMBIA

En este segundo acápite, se estudia la institucionalidad encargada de la organización de las elecciones y, particularmente del control de la financiación de las campañas electorales en Colombia, analizando la normativa referente al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para ello, en primer lugar, se hace una revisión de las normas relativas a los órganos electorales, comenzando por la Ley 7 del año 1888 que consagra por primera vez la existencia de unos órganos encargados de realizar los escrutinios generales de los votos en las elecciones, hasta el Decreto Ley 2241 de 1986 conocido como el Código Electoral, donde se congrega la normativa vigente en la materia hasta la expedición de la Constitución Política de 1991.

En segundo lugar, se examina la implementación del modelo institucional de organización y control de las elecciones en nuestro país, y posteriormente se describen las instituciones que lo componen, desde las disposiciones constitucionales, las discusiones que se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente al respecto, los cambios realizados a través de Actos Legislativos, y su desarrollo legislativo o reglamentario.

Finalmente, se presenta la propuesta de reforma a la institucionalidad electoral realizada por la Misión Electoral Especial a partir de los Acuerdos de Paz suscritos por el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en el año 2016.

3.1. Historia de los órganos electorales en Colombia antes de la Constitución Política de 1991.

En 1888 se crean los primeros órganos electorales en Colombia, con la finalidad de que éstos realizaran los escrutinios generales de los votos en las elecciones. Para ello, el Consejo Nacional Legislativo a través de la Ley 7 de 1888⁴³ creó el Gran Consejo Electoral encargado de los escrutinios de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, Consejos Electorales departamentales, y Jurados Electorales distritales y municipales.

Tanto el Gran Consejo Electoral como los Consejos Electorales departamentales estaban integrados por 6 miembros, nombrados por el Senado, la Cámara de Representantes y el presidente de la República, para el término de 1 año. A su vez, los Jurados Electorales estaban compuestos por 4 miembros, siendo nombrados los distritales por el Consejo

⁴³ CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO DE COLOMBIA. Ley 7 de 1888. Sobre elecciones populares [online]. Bogotá: 1888. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019393>.

electoral del respectivo departamento, y los municipales por la Junta del Distrito electoral, para el término de dos años.

Posteriormente, el Congreso de la República a través de la Ley 7 de 1932⁴⁴ realiza modificaciones a los órganos anteriormente descritos. El Gran Consejo Electoral pasó a estar integrado por 8 miembros elegidos por el Senado y la Cámara de Representantes; los Consejos Electorales departamentales ahora estarían compuestos por 4 miembros elegidos por el Gran Consejo Electoral; y el Jurado Electoral municipal estaría integrado por 5 miembros elegidos por el respectivo Consejo Departamental.

También se estableció en esta Ley que, el conocimiento y decisión de los litigios electorales sería asumido por el Consejo de Estado en la Sala de Negocios Electorales, la cual estaba compuesta de cuatro magistrados.

Cuatro años después, la Ley 120 de 1936⁴⁵ cambió nuevamente el número de integrantes del Gran Consejo Electoral, toda vez que ahora estaría integrado por 9 miembros escogidos por el Senado, la Cámara de Representantes y el presidente de la República.

Más tarde, el Congreso de Colombia expide la Ley 89 de 1948⁴⁶, a través de la cual regula la organización electoral en el país, compuesta por una Corte Electoral; comisiones escrutadoras o de recuento de votos en los departamentos, intendencias, comisarías y municipios; un Registrador Nacional del Estado Civil y sus delegados en los departamentos y municipios.

De acuerdo con su artículo 1º, la intención de esta norma era:

(...) crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios;

⁴⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 7 de 1932. Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales [online]. Bogotá: 1932. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1562419>.

⁴⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 120 de 1936. Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales [online]. Bogotá: 1936. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1646336>.

⁴⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 89 de 1948. Sobre organización electoral [online]. Bogotá: 1948. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1630728>.

y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella.⁴⁷

Para ello, se estableció que la Corte Electoral estaría integrada por el más antiguo expresidente de la República, por los 2 magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia de diferentes partidos políticos, por el rector de la Universidad Nacional y por el gerente del Banco de la República. Además, se hizo especial mención en que, en ningún caso, podría estar integrada por más de tres miembros pertenecientes a un mismo partido.

Dentro de sus funciones se encontraban: elegir al Registrador Nacional del Estado Civil; realizar los escrutinios en las elecciones para presidente de la República, para el Congreso y las Asambleas Departamentales; y ordenar investigaciones y visitas para procurar el correcto funcionamiento de los organismos electorales.

A su vez, el Registrador Nacional del Estado Civil era nombrado para un periodo de 2 años y dentro de sus funciones estaban: dirigir la Oficina Nacional de Identificación; investigar cualquier irregularidad en materia de cedulaación o de censos electorales; ser el secretario de la Corte Electoral; entre otras.

Posteriormente, con la instauración del Frente Nacional y las medidas tomadas para que los dos partidos tradicionales, liberal y conservador, tuvieran el mismo número de miembros en los organismos de elección popular, la organización electoral sufriría grandes cambios. Así, la Junta Militar de Gobierno expidió el Decreto No. 399 del 20 de diciembre de 1957⁴⁸ mediante el cual cambiaba la composición de la Corte Electoral.

A partir de éste, la Corte estaría integrada por los dos expresidentes de la República más antiguos de diferentes partidos políticos, y por cuatro delegados que no desempeñaran empleos públicos, 2 conservadores y 2 liberales, designados por la Corte Suprema de Justicia. Los integrantes serían elegidos para un período de 2 años, pudiendo ser reelegidos.

Esta paridad entre los partidos políticos tradicionales fue recogida en el año 1979 en el código electoral, expedido por el Congreso de la República a través de la Ley 28 del mismo año⁴⁹. En él se estipuló que la organización electoral estaría compuesta por la Corte Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, y registradores distritales, municipales y auxiliares.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ JUNTA MILITAR DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 399 de 1957. Por el cual se determina la integración de la Corte Electoral [online]. Bogotá: 1957. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1089620>.

⁴⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 28 de 1979. Por la cual se adopta el Código Electoral [online]. Bogotá: 1979. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79313>.

La Corte Electoral ahora estaría integrada por 9 magistrados, 4 pertenecientes al partido conservador, 4 al partido liberal, y 1 del partido que siguiera en votaciones, siendo elegidos por la Corte Suprema de Justicia para un período de 4 años. Dentro de sus funciones se mencionaban: la inspección y vigilancia de la organización electoral, la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, el escrutinio para presidente de la República, y la resolución de los recursos que se interpusieran contra las decisiones de los escrutinios generales.

Por su parte, el Registrador Nacional del Estado Civil estaba encargado de organizar y vigilar el proceso electoral; investigar y realizar visitas para asegurar el funcionamiento de la organización electoral; ser el secretario de la Corte Electoral; supervisar la expedición y cancelación de cédulas y tarjetas de identidad, entre otras.

Posteriormente, la Ley 96 de 1985⁵⁰ modifica parcialmente la organización electoral, y el organismo que hasta el momento se había conocido como Corte Electoral, pasa a denominarse Consejo Nacional Electoral. También se modifica su composición, pues en adelante, estaría integrado por 7 miembros, de los cuales 3 pertenecerían al partido conservador, 3 al partido liberal, y 1 al partido que siguiera en las votaciones, siendo escogidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años.

El Consejo Nacional Electoral conservó así mismo las funciones que venía desempeñando la Corte Electoral, pero bajo la nueva normativa se manifestó que, al momento de decidir sobre los recursos presentados contra los escrutinios generales, se expedirían acuerdos debidamente motivados que no podrían modificarse o revocarse posteriormente.

De igual manera, se expresó en esta Ley que el Consejo de Estado tramitaría y decidiría los procesos electorales a través de la Sala Contenciosa Electoral, integrada por dos consejeros de cada una de las secciones de la Sala Contenciosa, subrayando en este punto que, contra sus sentencias no se podría presentar ningún recurso.

Pocos meses después, el entonces presidente de Colombia, Belisario Betancur, expidió un decreto donde recogía toda la normativa vigente en materia electoral, conociéndose como el Código Electoral⁵¹. De esta manera, la organización electoral seguiría estando integrada por el Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil y los registradores distritales, municipales y auxiliares.

⁵⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 96 de 1985. Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 1985. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14506>.

⁵¹ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto Ley 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral [online]. Bogotá: 1986. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2241_1986.html.

El Consejo Nacional Electoral continuaría siendo conformado por 7 miembros, 3 por cada uno de los partidos que hubieren obtenido más votos en la última elección del Congreso, y 1 por el partido distinto que les siga en votación, elegidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años. Dentro de sus funciones, también se le encarga la inspección y vigilancia de la organización electoral, la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, realizar el escrutinio para presidente de la República, y la resolución de los recursos que se interpusieran contra las decisiones de los escrutinios generales.

De igual manera, el Registrador Nacional del Estado Civil estaría a cargo de organizar y vigilar el proceso electoral, de supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad, de realizar investigaciones y visitas para asegurar el funcionamiento de la organización electoral, y ser el secretario del Consejo Nacional Electoral, entre otras.

Actualmente este Código Electoral está parcialmente vigente, pues debe tenerse en cuenta las modificaciones a la organización electoral introducidas por la Constitución Política de 1991, además de los Actos Legislativos que se han expedido al respecto.

Es de anotar que, bajo las normas anteriormente estudiadas no se hace mención de la potestad de los organismos electorales de realizar un control a la financiación de las campañas electorales, ni a los partidos políticos ni a sus respectivos candidatos, toda vez que esta función solo aparece en cabeza del Consejo Nacional Electoral con su consagración en la Constitución Política de 1991.

3.2. Órganos electorales en Colombia en la actualidad.

Con la finalidad de hacer frente a las limitaciones para la participación de grupos políticos diferentes a los partidos tradicionales, liberal y conservador, al alto grado de abstención electoral y a la violencia política sufrida en el país, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 tenía la difícil labor de darle credibilidad a los procesos democráticos, y la inclusión en la nueva Constitución Política de la organización electoral fue percibida en ese momento como un garante de la democracia⁵².

⁵² CASAS-ZAMORA, Kevin y FALGUERA, Elin. Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación [online]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2017. ISBN: 978-91-7671-104-0. [Consultado: 25 de mayo de 2020] Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiacion-politica-y-participacion-equitativa-de-las-mujeres-en-colombia.pdf>. p. 12.

De esta manera, en la ponencia presentada por los constituyentes Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras la Fuente, Antonio Navarro Wolff, José Matías Ortiz Sarmiento y Abel Rodríguez⁵³ sobre la organización del Estado, se manifiesta que es de la esencia de un estado de derecho la existencia de una función electoral con órganos encargados de regularla, hacerla cumplir y protegerla; y que al mismo tiempo, es de la esencia de un sistema democrático la existencia periódica de unas elecciones libres que legitimen al poder.

De manera específica, se señala dentro de la mencionada ponencia que:

Con el ejercicio de la función electoral, se confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado y se da certeza y seguridad a las decisiones que estos adopten; casi que pudiéramos decir que quien la ejerce, desempeña la máxima autoridad del Estado; y su ejercicio es el cumplimiento de una atribución constitucional, generadora de una situación de derecho, pues confiere nada menos que poder público. Por eso es una función pública. En ella se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica en la sociedad⁵⁴.

Dada esta importancia, al interior de la Asamblea Nacional Constituyente se discutió la estructura, autonomía e independencia que la organización electoral debía tener dentro de la estructura del poder público en el país. Así, el debate se dió alrededor de la creación de nuevas ramas del poder público diferentes a la legislativa, ejecutiva y judicial, o a la creación de nuevos órganos autónomos e independientes que junto con las tres ramas clásicas debían colaborar armónicamente con los fines estatales.

La primera tesis fue defendida por los constituyentes Antonio Galán Sarmiento y Arturo Mejía Borda, proponiendo que el artículo sobre la organización del Estado quedara de la siguiente forma: "El poder público es la acción del Estado, son ramas del poder público la electoral, la legislativa, la ejecutiva, la judicial y la fiscalizadora, siendo independientes incurren en el cumplimiento de algunas funciones y colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado"⁵⁵.

A su vez, la segunda tesis era defendida por los constituyentes Hernando Herrera Vergara, Carlos Lleras la Fuente, Antonio Navarro Wolff, José Matías Ortiz Sarmiento y Abel Rodríguez, proponiendo que el artículo constitucional al respecto señalara lo siguiente: "Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, además de los órganos que

⁵³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Informe a la comisión tercera de la Asamblea Nacional Constituyente [online]. Bogotá: 1991. [Consultado: 9 de Febrero de 2020] Disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/342/rec/65>. p. 43.

⁵⁴ Ibid. p. 44.

⁵⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Informe de la sesión de la Comisión Tercera del día 15 de mayo de 1991 [online]. Bogotá: 1991. [Consultado: 9 de Febrero de 2020] Disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/241/rec/247>. p. 5.

las integran existen otros órganos autónomos o independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de estos fines"⁵⁶.

El resultado de esta disputa quedó plasmado en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, en el cual se indica que el poder público sólo está dividido en tres ramas, a saber: la rama legislativa, la rama ejecutiva, y la rama judicial; y que, de manera autónoma e independiente, existen órganos encargados del cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Dentro de estos órganos autónomos e independientes, puede mencionarse la organización electoral, que de acuerdo con el artículo 120 superior, está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley, teniendo a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, y todo lo relativo a la identidad de las personas.

3.3. Registraduría Nacional del Estado Civil.

De acuerdo con el Título IX de la Constitución Política de Colombia, relativo a las elecciones y a la organización electoral, el artículo 266 indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil es la entidad encargada de la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas; y en relación con el Registrador Nacional establece que:

será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Sin embargo, el anterior artículo es el resultado de las modificaciones hechas por el Acto Legislativo 1 de 2003⁵⁷ y el Acto Legislativo 2 de 2015⁵⁸, toda vez que los mandatos iniciales

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 1 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 2003. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2003.html.

⁵⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 2 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras

de la Asamblea Nacional Constituyente establecían que el Registrador Nacional debía ser nombrado por el Consejo Nacional Electoral y no podía ser reelegido como sí lo permite la normativa actual.

Dentro de las funciones asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Decreto 1010 del año 2000⁵⁹ señala: garantizar tanto en el país como en el exterior, la inscripción de los hechos, actos y providencias sujetos a registro civil; dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana; realizar el Censo Nacional Electoral; proceder a la cancelación de las cédulas por causales establecidas en el Código Electoral; expedir las cédulas de ciudadanía de los colombianos; entre otras.

3.4. Consejo Nacional Electoral.

Dentro del estudiado Título IX constitucional, específicamente en sus artículos 264 y 265 se establece que el Consejo Nacional Electoral es la entidad encargada de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos.

Actualmente, el Consejo Nacional Electoral se compone de nueve miembros elegidos por el Congreso de la República, previa postulación de los partidos o movimientos políticos, para un período de cuatro años. Sus miembros son servidores públicos de dedicación exclusiva, y deben tener las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, debe señalarse que las anteriores disposiciones son el resultado de las modificaciones realizadas mediante los Actos Legislativos 1 de 2003, 1 de 2009⁶⁰, y 2 de 2015, toda vez que el texto original de esta norma establecía que los miembros del Consejo Nacional Electoral debían ser nombrados por el Consejo de Estado, posterior a que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentaran sus ternas. De esta

disposiciones [online]. Bogotá: 2015. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2015.html.

⁵⁹ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1010 del 2000. Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; y se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil [online]. Bogotá: 2000. [Consultado: 21 de Enero de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1010_2000.html.

⁶⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 1 de 2009. Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia [online]. Bogotá: 2009. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2009.html.

manera, y como lo explica Catalina Vargas Silva⁶¹, se buscaba que la institución estuviera alejada de los intereses políticos, toda vez que, aunque el origen de la elección provenía de los partidos, la elección realizada por el Consejo de Estado garantizaba, de cierta forma, su independencia.

Además, de acuerdo con el Acto Legislativo 03 de 2017⁶² debe tenerse presente que adicional a los nueve magistrados, el Consejo Nacional Electoral debe contar de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026, con un delegado del partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido político que surgió del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal), quien puede participar en sus deliberaciones con voz, pero sin voto.

Dentro de las funciones del Consejo Nacional Electoral asignadas por la Constitución Política, se menciona: realizar la inspección, vigilancia y control de la organización electoral; revisar los escrutinios y los documentos electorales de las diferentes etapas de los procesos de elección; velar por el cumplimiento de las normas emitidas en materia electoral y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; distribuir los aportes públicos para el financiamiento de las campañas electorales; reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; entre otras.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 163 de 1994⁶³, establece que el Consejo Nacional Electoral debe realizar el escrutinio de las elecciones presidenciales y del Senado, otorgándole además competencias a otros organismos escrutadores de carácter transitorio a nivel departamental y municipal.

De esta manera, en los departamentos se encuentran dos delegados del Consejo Nacional Electoral por cada circunscripción, los cuales realizan el escrutinio de las elecciones para la Cámara de Representantes y las Asambleas Departamentales. A su vez, en los municipios y distritos se encuentran dos delegados encargados del escrutinio de las elecciones de los consejos municipales y las alcaldías.

⁶¹ VARGAS SILVA, Catalina. La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial. En: Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009. Bogotá: Colección Dejusticia, 2009. p. 285 y 286

⁶² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acto Legislativo 3 de 2017. Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [online]. Bogotá: 2017. [Consultado: 22 de Marzo de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_03_2017.html.

⁶³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 163 de 1994. Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral [online]. Bogotá: 1994. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0163_1994.html.

Por otra parte, el Consejo Nacional Electoral al expedir su propio reglamento a través de la Resolución No. 65 del año 1996⁶⁴, se atribuye funciones como: reglamentar el uso de los medios de comunicación por parte de partidos y movimientos políticos; administrar el Fondo Nacional de financiación de partidos y campañas electorales, ordenar la privación de recursos financieros estatales y el acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando sus actividades sean contrarias a la ley; etc.

Pese a todas las facultades anteriormente mencionadas, el parágrafo del artículo 264 constitucional, establece que la jurisdicción contencioso-administrativa es quien decide la acción de nulidad electoral, sujetando así las decisiones administrativas sobre las controversias electorales del Consejo Nacional Electoral a las decisiones judiciales de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado.

Al respecto, Catalina Vargas Silva⁶⁵ relata las discusiones dadas al interior de la Asamblea Nacional Constituyente sobre este tema, toda vez que la competencia sobre los asuntos electorales recaía en el Consejo de Estado y en los tribunales. Se manifiesta que algunos delegatarios buscaron que las funciones judiciales en materia electoral fueran asignadas al Consejo Nacional Electoral con el fin de fortalecer su autonomía, pero que otros delegatarios, afirmaron que la jurisdicción contencioso-administrativa había ejercido muy bien dicha labor, y, por tanto, podría continuar haciéndolo, postura que finalmente quedó reflejada en la Constitución.

3.5. Propuestas de reforma a los órganos electorales a partir de los Acuerdos de Paz.

Los Acuerdos de Paz suscritos en el 2016 por el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), establecieron la conformación de una Misión Electoral Especial encargada de proponer recomendaciones para “asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”⁶⁶.

⁶⁴ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 65 de 1996. Por la cual se dicta el Reglamento de la Corporación [online]. Bogotá: 1996. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_65_de_1996_cne_-_consejo_nacional_electoral.aspx#/.

⁶⁵ VARGAS SILVA, Op. cit., p. 285

⁶⁶ MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL. Propuestas reforma política y electoral en Colombia. Bogotá: Torreblanca Agencia gráfica S.A.S., 2017. ISBN 978-958-560933-4. p. 11.

Con base en este mandato, la Misión Electoral Especial presentó en el año 2017 una propuesta de reforma al diseño institucional electoral⁶⁷, en la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil continuaría con sus funciones de registro civil de las personas, organización de elecciones y conformación del censo electoral; una nueva entidad llamada Consejo Electoral Colombiano estaría encargada de la vigilancia y control de las elecciones; y una nueva Corte Electoral tendría la competencia de resolver las controversias que afecten los derechos políticos y la imposición de posibles sanciones.

Los cambios más novedosos con relación a la Registraduría Nacional del Estado Civil consisten en contar con las tecnologías y los procedimientos necesarios para el desarrollo del proceso electoral, y la implementación de la carrera administrativa para sus funcionarios.

Frente al Consejo Electoral Colombiano, se busca que éste se encargue junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la aprobación del censo electoral, la vigilancia y control de las campañas electorales, y el desarrollo de los escrutinios. Además, de manera exclusiva, tendría la facultad de reglamentar la organización de las elecciones y desarrollar labores pedagógicas dirigidas a la ciudadanía encaminadas a mejorar la credibilidad del sistema político electoral y de fomentar la participación democrática.

Dentro de esta propuesta de reforma, este organismo estaría compuesto por siete consejeros de dedicación exclusiva, elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República, debiendo postular cada una de ellas dos ternas donde una esté conformada por mujeres.

Además, el Consejo Electoral Colombiano contaría con plena autonomía presupuestal y financiera, desconcentración a nivel territorial, personal especializado vinculado mediante concurso público de méritos y la colaboración permanente de los diferentes entes de control del Estado para ejercer sus funciones.

Finalmente, se crearía una jurisdicción electoral, con una Corte Electoral que la encabezaría y seis tribunales regionales que garantizarían la presencia en todo el territorio nacional. Específicamente, la Corte Electoral estaría conformada por siete magistrados de dedicación exclusiva, elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República.

⁶⁷ MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL, Op. cit., p. 16-18.

4. IMPORTANCIA DE UN TRIBUNAL ELECTORAL EN COLOMBIA

En este apartado se busca estudiar si es necesario o no una reforma al sistema electoral colombiano que contenga la presencia de un tribunal electoral o un organismo con mayor independencia encargado del control y fiscalización de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales.

Para ello, en primer lugar, se presenta de manera sucinta los regímenes de financiación electoral aplicables a las campañas electorales, y se estudia la normativa y mecanismos con los que cuenta el Consejo Nacional Electoral para realizar seguimiento, control e investigación a la financiación de las campañas electorales.

En segundo lugar, se analizan los problemas institucionales que de acuerdo con la doctrina entorpecen el quehacer de los órganos electorales, como la falta de independencia con relación a las ramas del poder público, la politización en la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, y la inexistencia de una justicia electoral independiente con suficiente capacidad técnica y de investigación. Finalmente, en tercer lugar, se estudian los problemas de desempeño que los mencionados órganos han presentado al momento de realizar el seguimiento, control y sanción frente a la financiación de las campañas electorales.

4.1. Regulación sobre la financiación de campañas políticas y su posterior control por parte de los órganos electorales.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia en su artículo 109, las campañas electorales deben ser financiadas parcialmente con recursos estatales, dejando a potestad del Congreso de la República la regulación sobre el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación, así como las limitaciones que se consideren necesarias al monto de los gastos y a la cuantía máxima de contribuciones privadas.

Posteriormente, la regulación legislativa dio lugar a la existencia de dos regímenes diferentes de financiación electoral, uno aplicable a las campañas presidenciales y otro para las demás campañas electorales. Como lo explica el profesor José Rafael Espinosa⁶⁸, en términos generales, el régimen de las campañas presidenciales señala una financiación mayoritariamente estatal, y el de las demás campañas sugiere una financiación mixta con mayor énfasis en la obtención de recursos privados.

⁶⁸ ESPINOZA, José Rafael. Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Scripto S.A.S., 2015. p. 7

La financiación de campañas electorales para la Presidencia de la República se encuentra regulada en la ley 996 del año 2005⁶⁹, donde manifiesta en su artículo 11 que el Estado financiará preponderantemente las campañas presidenciales, sea a través de la entrega de recursos previos a la campaña (financiación estatal previa), o posterior a las votaciones a través del sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre y cuando el candidato obtenga una votación igual o superior al 4% de los votos válidos depositados.

También se establece en el artículo 12 que el tope de gastos de las campañas presidenciales comprende tanto los recursos aportados por el Estado como por los particulares, y fue fijado para el año 2006 en diez mil millones de pesos para la primera vuelta y seis mil millones de pesos para la segunda vuelta, debiendo el Consejo Nacional Electoral reajustar anualmente este monto de acuerdo con el índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

De esta manera, para el año 2018, el tope de gastos fue de veinticuatro mil doscientos treinta y cinco millones quinientos cincuenta y cuatro mil novecientos sesenta y cuatro pesos (\$24.235.554.964) para la primera vuelta, y de once mil trescientos treinta y cinco millones setecientos cincuenta y seis mil ciento sesenta y seis pesos (\$11.335.756.166), para la segunda vuelta⁷⁰.

A su vez, en el artículo 14 de la estudiada ley se establece el monto máximo de las contribuciones o donaciones de particulares a las campañas presidenciales, señalándose que solo el 20% del tope de los gastos de las campañas puede ser financiado por personas naturales y que cada aporte o donación individual no puede superar el 2% del tope de la campaña. Además, los aportes de los mismos candidatos y de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no pueden superar en conjunto el 4% del tope de gastos.

⁶⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004 [online]. Bogotá: 2005. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html.

⁷⁰ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución 2586 de 2017. Por la cual se reajustan el tope de los de gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta [online]. Bogotá: 2017. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_17a651f3abca48aea12b235f7466c436.

Por otra parte, la financiación de las campañas electorales para corporaciones públicas, gobernadores y alcaldes, ha sido regulada por la ley 1475 de 2011⁷¹, la cual establece en su artículo 20 las siguientes fuentes de financiación a las que se puede acudir:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.
2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.
3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.
4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.
6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.⁷²

Para la financiación estatal, en el artículo 21 se señala que debe realizarse mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre y cuando la lista obtenga el 50% o más del umbral determinado en las elecciones para corporaciones públicas, y los candidatos para gobernadores y alcaldes obtengan el 4% o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

El valor de reposición por voto válido obtenido debe ser fijado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción, siendo para el año 2019 de \$3.642 pesos para las elecciones a gobernaciones y asambleas, y de \$2.195 pesos para las elecciones a alcaldías y concejos municipales⁷³.

Además, con relación a la financiación estatal se señala en el artículo 22 de la ley 1475 de 2011 que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, pueden solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral

⁷¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 2011. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html.

⁷² Ibid.

⁷³ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 0259 de 2019. Por la cual se reajustan y fijan los valores correspondientes a la reposición de gastos por voto válido obtenido por los candidatos para gobernaciones, alcaldías municipales y distritales o listas para asambleas y concejos municipales y distritales [online]. Bogotá: 2019. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en https://www.cnecuentasclaras.gov.co/Voto_elecciones_2019-0259.pdf.

hasta un 80% de anticipo de la financiación de las campañas electorales, el cual será deducido de la financiación que le correspondería por concepto de reposición de gastos de la campaña.

Para realizar este anticipo, el Consejo Nacional Electoral calcula su cuantía a partir del valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, y si el solicitante no participó en la elección anterior, el Consejo Nacional Electoral tiene en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Con relación a la financiación privada, la estudiada ley sólo establece ciertos límites, y en su artículo 23 señala que no se puede obtener créditos ni recaudar recursos privados por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña, e indica que las contribuciones y donaciones individuales no pueden ser superiores al 10% del total.

Además, se señala que la financiación originada en créditos, en los recursos propios del candidato, de su cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, no está sometida a los límites individuales pero que en ningún caso su sumatoria puede ser superior al monto total de gastos de la campaña.

De acuerdo con el artículo 24 de la ley 1475, estos límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular deben ser fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el censo electoral y el presupuesto para la correspondiente financiación estatal.

Así, para el año 2019 el Consejo Nacional Electoral fijó los siguientes límites a los gastos de las campañas electorales para las elecciones realizadas en el mes de octubre para gobernaciones, alcaldías, asambleas y concejos municipales:

Censo electoral	Monto máximo para 2019
Gobernaciones	
Superior 4.000.001 ciudadanos	\$ 4.296.425.547
Entre 3.000.001 Y 4.000.000 ciudadanos	\$ 4.180.511.437
Entre 1.500.001 y 3.000.000 ciudadanos	\$ 4.151.414.585
Entre 885.001 y 1.500.000 ciudadanos	\$ 2.118.763.731
Entre 690.001 y 885.000 ciudadanos	\$ 1.774.683.785
Entre 400.001 y 690.000 ciudadanos	\$ 1.772.939.073
Entre 200.001 y 400.000 ciudadanos	\$ 1.330.629.638
Igual o inferior a 200.000 ciudadanos	\$ 1.104.848.253
Alcaldías	
Igual o superior a 5.000.001 ciudadanos	\$ 4.172.120.979

Entre 1.000.001 y 5.000.000 ciudadanos	\$ 2.087.673.268
Entre 500.001 y 1.000.000 ciudadanos	\$ 1.956.868.383
Entre 250.001 y 500.000 ciudadanos	\$ 1.477.937.042
Entre 100.001 y 250.000 ciudadanos	\$ 1.307.056.252
Entre 50.001 y 100.000 ciudadanos	\$ 654.437.075
Entre 25.001 y 50.000 ciudadanos	\$ 218.145.688
Igual o inferior a 25.000 ciudadanos	\$ 114.526.487
Asambleas	
Superior a 4.000.001 ciudadanos.	\$ 11.091.042.662
Entre 3.000.001 y 4.000.000 ciudadanos	\$ 6.101.225.248
Entre 1.500.001 y 3.000.000 ciudadanos	\$ 4.826.037.614
Entre 885.001 y 1.500.000 ciudadanos	\$ 3.498.408.695
Entre 690.001 y 885.000 ciudadanos	\$ 2.924.455.972
Entre 400.001 y 690.000 ciudadanos	\$ 2.790.422.997
Entre 200.001 y 400.000 ciudadanos	\$ 2.072.527.146
Igual o inferior a 200.000 ciudadanos	\$ 668.786.604
Concejos	
Igual o superior a 5.000.001 ciudadanos	\$ 21.245.808.221
Entre 1.000.001 y 5.000.000 ciudadanos	\$ 6.692.885.372
Entre 500.001 y 1.000.000 ciudadanos	\$ 4.291.525.748
Entre 250.001 y 500.000 ciudadanos	\$ 2.692.997.919
Entre 100.001 y 250.000 ciudadanos	\$ 1.035.468.710
Entre 50.001 y 100.000 ciudadanos	\$ 741.585.784
Entre 25.001 y 50.000 ciudadanos	\$ 564.429.180
Igual o inferior a 25.000 ciudadanos	\$ 444.951.470

Fuente: Elaboración propia basada en la información del Consejo Nacional Electoral⁷⁴

Frente al control que debe realizarse a la financiación de las campañas electorales, la normatividad colombiana ha establecido ciertas reglas. En primer lugar, la Constitución Política en su artículo 109 señala que los partidos, los movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos y los candidatos deben rendir cuentas públicamente sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Se establece además desde el orden constitucional que, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas debe ser sancionada con la pérdida de investidura o del cargo,

⁷⁴ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Comunicados oficiales. ¿Cuáles serán los topes en las campañas para las elecciones locales de octubre? [online]. Bogotá: 2019. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/75-se-fijan-los-topes-de-campanas-para-las-elecciones-regionales-2>.

y se prohíbe la financiación de personas naturales o jurídicas extranjeras, o con fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Posteriormente, el Congreso de la República expide la ley 130 de 1994⁷⁵, mediante la cual dicta el reglamento básico de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, además de regular su financiación y la de las campañas electorales.

Para ello, en su artículo 38 crea el Fondo Nacional de Financiación Política a cargo del Consejo Nacional Electoral, con la finalidad de realizar el recaudo y distribución de la financiación estatal tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales.

En igual sentido, en su artículo 18 señala la obligación en cabeza de partidos, movimientos políticos y candidatos de presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos que contengan los ingresos y egresos anuales, la destinación y ejecución de los dineros públicos asignados, los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las respectivas campañas.

De manera más específica, con relación al régimen de financiación fijado para las campañas presidenciales, la ley 996 del 2005 en su artículo 21 indica que el Consejo Nacional Electoral puede adelantar en todo momento, auditorías sobre los ingresos y gastos, además de iniciar investigaciones sobre el estricto cumplimiento de las normas, y en caso de comprobarse irregularidades puede imponer sanciones como multas entre el 1% y el 10% de los recursos estatales desembolsados, la congelación de los giros correspondientes a la reposición de votos, la devolución parcial o total de los recursos entregados y el decreto de la pérdida del cargo por indignidad política.

A su vez, frente al régimen de financiación de las demás campañas electorales, la ley 1475 de 2011 en su artículo 25 establece que los candidatos deben presentar ante el respectivo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos los informes de ingresos y gastos de sus campañas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación, y posteriormente éstos deben presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que participaron, dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la votación.

⁷⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 1994. [Consultado: 21 de Enero de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0130_1994.html.

De igual manera, esta ley señala en su artículo 26 que la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales debe sancionarse con la pérdida del cargo, para lo cual el Consejo Nacional Electoral debe adelantar un procedimiento administrativo que establezca la violación y posteriormente presentar ante la autoridad competente la correspondiente solicitud de pérdida del cargo. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se sigue el procedimiento de pérdida de investidura y en el caso de alcaldes y gobernadores, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe decidir mediante el procedimiento de declaratoria de nulidad de la elección.

Para todas las campañas electorales, la ley 1475 de 2011 señala en el artículo 27 las fuentes de financiación prohibidas, a saber:

- Provenientes de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras.
- Derivadas de actividades ilícitas o que tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
- Contribuciones de bienes sobre los cuales se ha iniciado un proceso de extinción de dominio.
- Contribuciones anónimas.
- Contribuciones de personas naturales contra las cuales se ha formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
- Contribuciones de personas que desempeñan funciones públicas.
- Contribuciones de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se originaron en más de un 50% de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos, o que tengan licencias para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

Adicionalmente, con la finalidad de fortalecer el control a la financiación de las campañas electorales, la ley 1475 en el artículo 46 crea la Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación democrática en la Fiscalía General de la Nación, con el fin de investigar los delitos que se presenten en la materia.

Por otra parte, debe hacerse hincapié en la obligación que se desprende tanto de la Constitución Política de Colombia como de las normas que la desarrollan en materia

electoral, referente a la rendición pública de cuentas y la presentación de informes con relación a la utilización de la financiación estatal y la obtención de recursos privados para el desarrollo de las diferentes campañas electorales.

Para ello, se le otorgó al Consejo Nacional Electoral la potestad de reglamentar el procedimiento para la presentación pública de informes financieros, además de las obligaciones y consecuentes responsabilidades que tienen los partidos, movimientos políticos y candidatos sobre la presentación de estos.

En desarrollo de lo anterior, mediante la Resolución No. 0330 del año 2007⁷⁶ se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas electorales, debiendo presentar cada candidato formularios diligenciados con los ingresos, los gastos en general, los gastos de administración, los gastos de actos públicos, los gastos de servicio de transporte y correo, y los gastos de propaganda electoral.

Con la finalidad de hacer públicos los informes mencionados, el Consejo Nacional Electoral implementó una herramienta informática llamada Cuentas Claras, la cual desde la Resolución No. 3097 del año 2013⁷⁷ es el mecanismo oficial para la rendición de cuentas y el envío de todos los informes de las campañas electorales.

Finalmente, con relación a la facultad de vigilancia y control que debe ejercer el Consejo Nacional Electoral frente a la financiación de las campañas electorales, en los artículos 21 a 24 de la Resolución No. 0330 de 2007, se establece que podrá realizarse un monitoreo durante el desarrollo de las campañas, iniciándose de manera oficiosa o por alguna queja presentada por la ciudadanía ante las autoridades electorales.

Además, se establece que el Consejo Nacional Electoral puede adelantar auditorías, inspecciones o visitas a las sedes de las campañas políticas durante el desarrollo de la actividad electoral, así como celebrar convenios con ONG y universidades, o contratar con personas naturales o jurídicas, para desarrollar tareas de apoyo y observación, con la finalidad

⁷⁶ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 0330 de 2007. Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica [online]. Bogotá: 2007. [Consultado: 2 de marzo de 2020] Disponible en <https://www.cnecuentasclaras.gov.co/reglamentacion.php>.

⁷⁷ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 3097 de 2013. Por el cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "Cuentas Claras" como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral [online]. Bogotá: 2013. [Consultado: 21 de Enero de 2020] Disponible en <https://www.cnecuentasclaras.gov.co/Resolucion-3097-Uso-obligatorio-Cuentas-Claras.pdf>.

de adelantar las investigaciones correspondientes en casos de violación a las normas de financiación electoral.

4.2. Problemas institucionales al interior de los órganos electorales.

Dentro de la doctrina pueden encontrarse tres problemas fundamentales con relación a la institucionalidad de los órganos electorales, los cuales son: la falta de independencia frente a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del Estado⁷⁸; la politización en la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral^{79 80}, y la inexistencia de una justicia electoral independiente con suficiente capacidad técnica y de investigación^{81 82}.

Ante el primer problema planteado, es decir la independencia de los órganos electorales frente a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, puede asegurarse que con el Acto Legislativo 1 de 2003 que modificó la Constitución Política en temas electorales, la Registraduría Nacional del Estado Civil adquirió mayor autonomía, pues como lo señalan Javier E. Revelo y Mauricio García⁸³, el Registrador Nacional pasó de ser elegido por el Consejo Nacional Electoral, a ser escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos.

Sin embargo, frente al Consejo Nacional Electoral debe predicarse todo lo contrario, toda vez que como se mencionó en apartados anteriores, la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral pasó de estar en cabeza del Consejo de Estado a ser una de las competencias del Congreso de la República. Según Catalina Vargas Silva, “La reforma entregó al Congreso la facultad de elegir a los magistrados de la institución que tiene como una de sus funciones principales vigilar y sancionar a los partidos políticos. Este hecho acercó la institución a los intereses de los políticos en el Congreso, limitando su autonomía.”⁸⁴

⁷⁸ JOST, Stefan. El financiamiento de la política en Colombia. En: KAS Papers, Fundación Konrad Adenauer –KAS. Noviembre, 2010, no. 11.

⁷⁹ MAYORGA GARCÍA, Fernando. Organización electoral en la Constitución de 1991. Antecedentes de la regulación y posterior reforma. En: 20 años de la Constitución Colombiana: logros, retrocesos y agenda pendiente. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia, 2012.

⁸⁰ VARGAS SILVA, Op. cit.

⁸¹ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. La organización electoral en Colombia. En: Dejusticia. 2010.

⁸² GIRALDO GARCÍA, Fernando. Reformas electorales y ajustes institucionales pendientes en Colombia. En: Papel Político. 2012, vol. 17, no. 2.

⁸³ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Op. cit., p. 6.

⁸⁴ VARGAS SILVA, Op. cit., p. 287

En igual sentido, Javier E. Revelo y Mauricio García señalan que “Esta reforma redujo las posibilidades de esa institución para garantizar la transparencia y la equidad de los procesos electorales”⁸⁵, y el profesor Fernando Giraldo García denota que:

(...) se han presentado retrocesos significativos con el procedimiento de elección del Consejo Nacional Electoral por el Congreso, lo cual ha llevado a una desmedida partidización del mismo y a contrariar los principios constitucionales de representación de las fuerzas electorales mayoritarias en su seno y la presencia de minorías políticas e ideológicas, expresadas electoralmente en el mismo parlamento.⁸⁶

Si bien lo anterior demuestra la falta de independencia del Consejo Nacional Electoral frente al Poder Legislativo, también debe resaltarse su falta de independencia frente al Poder Judicial, toda vez que, como lo señalan los profesores Revelo y García⁸⁷, sus decisiones son de tipo administrativo y están sujetas a la revisión y control judicial de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado.

Frente al segundo problema planteado, es preciso anotar que, siguiendo las definiciones de la Real Academia de la Lengua Española, se entenderá por politización “(d)ar orientación o contenido político a acciones, pensamientos, etc., que, corrientemente, no lo tienen.”⁸⁸ Por lo cual, al referirse a la politización en la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, se hace alusión al hecho de dar contenido político a la elección de dichos integrantes.

También debe señalarse que, de acuerdo con el recuento histórico realizado en el acápite anterior, desde la Ley 7 de 1888 los partidos políticos han tenido la potestad de escoger los integrantes de los órganos electorales, toda vez que el Senado, la Cámara de Representantes y el Presidente de la República estaban encargados de nombrar los miembros del Gran Consejo Electoral y de los Consejos Electorales departamentales.

Solo bajo la Ley 89 de 1948 al regular la Corte Electoral, se estableció un criterio de integración menos politizado, ya que ésta debía estar compuesta por el más antiguo expresidente de la República, por los 2 magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia de diferentes partidos políticos, por el rector de la Universidad Nacional y por el gerente del Banco de la República.

Sin embargo, desde la instauración del Frente Nacional y con la Ley 28 de 1979, se les devolvió a los partidos políticos la posibilidad de tener miembros en los órganos electorales

⁸⁵ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Op. cit., p. 5 y 6

⁸⁶ GIRALDO GARCÍA, Fernando. Op. cit., p. 516

⁸⁷ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Op. cit., p. 5

⁸⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española [online]. Madrid. [Consultado: 2 de Febrero de 2020] Disponible en <https://dle.rae.es/politizar>.

siendo escogidos por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, hasta la expedición del Código Electoral a través del Decreto Ley 2241 de 1986.

En igual sentido, la Constitución Política de Colombia estableció que los miembros del Consejo Nacional Electoral debían ser nombrados por el Consejo de Estado, posterior a que los partidos y movimientos con personería jurídica presentaran sus ternas; pero de acuerdo a la modificación realizada mediante el Acto legislativo 1 de 2003, actualmente, los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el mismo Congreso de la República, previa postulación de los partidos o movimientos políticos que lo conforman.

De esta manera, se puede afirmar que la politización en la elección de los integrantes del Consejo Nacional Electoral ha sido la regla general en nuestro país, presentándose como única excepción la integración de los primeros años de la Corte Electoral.

Este carácter político de los organismos electorales ha sido debatido por las altas cortes, y por ejemplo el Consejo de Estado en sentencia del 6 de octubre de 2011⁸⁹ manifestó que el Consejo Nacional Electoral tiene un origen eminentemente político toda vez que la postulación y elección de sus magistrados proviene de los partidos políticos y las diferentes bancadas con representación en el Congreso, y cumplen funciones constitucionales que aunque sean de una naturaleza puramente administrativa, producen consecuencias políticas dentro de los partidos políticos y en la sociedad en general.

De forma específica, en esta sentencia se menciona que:

(...) el cambio constitucional contenido en el Acto Legislativo 01 de 2003, obedeció a la necesidad de que los partidos políticos se encuentren representados dentro del CNE, garantizando un equilibrio político al momento de decidir los asuntos propios de su competencia, con la posibilidad de que las minorías partidistas tengan participación y representación en un organismo que aborda y decide temas relevantes para su organización y, por ende, para la democracia misma del país.⁹⁰

La Corte Constitucional también se ha manifestado al respecto, y por ejemplo en la sentencia C-230A de 2008⁹¹ explica que al pasar de la elección por el Consejo de Estado de ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos, a la elección por el Congreso de la

⁸⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia No. 11001-03-28-000-2010-00120-00. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta [online]. Bogotá: 2011. [Consultado: 2 de Febrero de 2020] Disponible en <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-230A de 2008 [online]. Bogotá: 2008. [Consultado: 2 de Febrero de 2020] Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-230A-08.htm>.

República, previa postulación de los partidos, movimientos o de coaliciones entre ellos, la reforma constitucional de 2003 buscaba un Consejo Nacional Electoral con una integración plural que brindara mayores garantías que el simple reflejo de la composición política del Congreso, confirmando de esta manera, su carácter político y su calidad de instancia de concertación entre los distintos partidos en temas como los topes de campaña o la publicidad electoral.

Debido a lo anterior, Catalina Vargas Silva⁹² hace hincapié en la importancia del poder de las mayorías en el Congreso de la República, pues son éstas las encargadas de escoger la composición del Consejo Nacional Electoral y de manera indirecta de las decisiones tomadas por el mismo, toda vez que, de acuerdo con la Resolución 65 de 1996⁹³ el quórum para deliberar es de la mitad más uno de sus miembros, y las decisiones deben tomarse por no menos de las dos terceras partes de estos.

Esto puede traducirse en que las decisiones del Consejo Nacional Electoral deben contar con el apoyo de al menos seis de sus miembros, y que cuatro de ellos tienen un importante poder de veto, pero que al ser elegidos por el Congreso en pleno es posible que la mayoría de sus integrantes pertenezcan a una misma afiliación política.

Por otra parte, ante el problema relativo a la inexistencia de una justicia electoral independiente con suficiente capacidad técnica y de investigación, debe tenerse en cuenta en primer lugar que se entiende por justicia electoral.

Así, de acuerdo con el diccionario electoral elaborado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México⁹⁴, por justicia electoral puede entenderse los distintos medios jurídicos y técnicos con los que cuentan tanto los partidos políticos como las personas en general, para presentar recursos o reclamaciones contra los actos y procedimientos electorales, con el fin de garantizar la regularidad de las elecciones y que éstas se ajusten a la Constitución y las leyes, además, de proteger o restaurar los derechos político-electorales.

⁹² VARGAS SILVA, Op. cit., p. 300.

⁹³ CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 65 de 1996. Por la cual se dicta el Reglamento de la Corporación [online]. Bogotá: 1996. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en [https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_65_de_1996_cne_-_consejo_nacional_electoral.aspx#/.](https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_65_de_1996_cne_-_consejo_nacional_electoral.aspx#/)

⁹⁴ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO, Op. cit., p. 611.

Al respecto, autores como Javier Revelo y Mauricio García⁹⁵, señalan la necesidad de contar con organismos electorales dotados de la capacidad, transparencia e imparcialidad suficientes para garantizar la legalidad de los procesos electorales; y por su parte, Catalina Vargas subraya que, al Consejo Nacional Electoral “no se le ha dado la importancia que debería tener como órgano vigilante del comportamiento de los partidos políticos”⁹⁶, además, manifiesta que “(l)a ausencia de autoridad y de capacidad para controlar a los partidos se ha evidenciado en los casos de parapolítica y en la poca visibilidad que ha mostrado el CNE en los debates sobre la reforma política que busca mitigar sus efectos.”⁹⁷

A su vez, Fernando Giraldo García señala que:

El sistema electoral colombiano lleva ya un prolongado proceso de crisis que se expresa en la falta de credibilidad de la opinión pública; la resignificación que medios de comunicación, encuestadoras, candidatos y dirigentes manifiestan con respecto a la forma como se organiza y administra el proceso electoral y la evidente incapacidad electoral de la organización electoral. (...) El sistema electoral logra edificar el funcionamiento de los procesos con desfases, vacíos técnicos, múltiples informalidades, ilegalidades y ausencia de normas.⁹⁸

De esta manera, de acuerdo con Javier Revelo y Mauricio García⁹⁹, es preciso aumentar las capacidades institucionales tanto del Consejo Nacional Electoral como de la Registraduría Nacional, dotándolas con más recursos económicos, tecnológicos y humanos para que puedan cumplir a cabalidad sus funciones, además de aumentar sus capacidades de control en los diferentes municipios del país, toda vez que sus funciones no pueden seguir desarrollándose desde Bogotá y con los delegatarios temporales en las regiones no se cumple a cabalidad su misionalidad.

4.3. Problemas de desempeño de los órganos electorales.

Frente a las capacidades técnicas con que cuentan tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral para cumplir con las funciones otorgadas por la Constitución y las leyes, puede encontrarse en la doctrina que estos organismos presentan grandes debilidades especialmente al momento de realizar controles sobre la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, como lo son la falta de autonomía

⁹⁵ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Op. cit., p. 1.

⁹⁶ VARGAS SILVA, Op. cit., p. 308.

⁹⁷ Ibid. p. 309.

⁹⁸ GIRALDO GARCÍA, Fernando, Op. cit., p. 504 y 505.

⁹⁹ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Op. cit., p. 14.

presupuestal, el débil alcance territorial, la ausencia de instrumentos para ejercer inspección y vigilancia, y la falta de personal idóneo para adelantar las investigaciones¹⁰⁰.

Específicamente, el Consejo Nacional Electoral cuenta con pocos contadores encargados tanto del control de los recursos públicos entregados a través del Fondo Nacional de Financiación Política, como de los informes presentados con la financiación privada obtenida, además el periodo de tiempo con que cuentan los funcionarios para analizar los informes de ingresos y gastos de las campañas políticas y de funcionamiento de los partidos es muy corto¹⁰¹.

Por otra parte, no siempre se cumple con la obligación de publicar en la página web del Consejo Nacional Electoral y de las organizaciones políticas, los informes de ingresos y gastos de las organizaciones políticas, así como los documentos que detallan el origen de los ingresos privados, aportes de particulares y montos, impidiendo de esta manera realizar una veeduría por parte de los ciudadanos y de alguna manera, el ejercicio libre de la democracia¹⁰².

A nivel normativo, los candidatos y organizaciones políticas no tienen la obligación de registrar sus asientos contables en el aplicativo Cuentas Claras en tiempo real, así como tampoco tienen la obligación de incluir anexos que permitan conocer con detalle el origen de los recursos y el destino de los gastos en los que incurrieron en las campañas, lo cual imposibilita realizar un seguimiento durante la realización de las campañas y sólo permite un control posterior¹⁰³.

Por ejemplo, para las elecciones a gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías, concejos municipales y juntas administradoras locales realizadas el pasado 27 de octubre de 2019, la Misión de Observación Electoral – MOE informó que, para el 25 de septiembre del mismo año, sólo el 3,14% de los 117.822 candidatos inscritos habían reportado sus ingresos y gastos de campaña ante el Consejo Nacional Electoral¹⁰⁴.

Adicionalmente, la organización electoral se ha quedado rezagada en el uso de las tecnologías de la información, por lo cual la revisión de los reportes contables no se cruza con otras fuentes de información como los reportes de impuestos de la Dirección de Impuestos y

¹⁰⁰ MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL, Op. cit., p. 109

¹⁰¹ ROLL VÉLEZ, David y CRUZ, Edwin. Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia. En: ¿Democracias prepago? el control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. p. 39

¹⁰² MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL, Op. cit., p. 101

¹⁰³ MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL, Op. cit., p. 108

¹⁰⁴ NACIÓN. Los 114.118 candidatos de quienes no se sabe cómo financian su campaña. En: El Tiempo, Bogotá, 25, septiembre, 2019.

Aduanas Nacionales - DIAN o los datos que maneja la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF¹⁰⁵.

En igual sentido, el Consejo Nacional Electoral no realiza un trabajo coordinado con la Procuraduría, para el ejercicio de su función de control electoral, ni con la Contraloría, para el ejercicio de su función de velar por los recursos públicos, por lo cual el control recae exclusivamente en un órgano que no cuenta con las suficientes capacidades institucionales para realizar las labores encomendadas constitucional y legislativamente¹⁰⁶.

¹⁰⁵ SAAVEDRA, Víctor. Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas. En: Fedesarrollo: Economía y Política. Marzo, 2017, vol. 68. p. 7

¹⁰⁶ JOST, Stefan, Op. cit., p. 14

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA

Este último acápite, pretende exponer algunas posibles reformas que pueden implementarse en Colombia con relación a sus órganos electorales. Para ello, se estudian algunas posturas doctrinarias que tienen en cuenta tanto la alta desconfianza que presenta la sociedad en general en el funcionamiento democrático de las instituciones, y la desconfianza de los partidos políticos en el poder ejecutivo; para finalmente presentar algunas reformas en materia electoral.

Siguiendo a Javier Revelo y Mauricio García¹⁰⁷, la naturaleza de los organismos electorales depende del grado de confianza que tenga una sociedad con respecto al funcionamiento democrático de sus instituciones. De esta manera, estos autores explican la existencia de cuatro tipos de organismos electorales:

El primero de ellos se presenta cuando el poder ejecutivo se encarga de la administración de los procesos electorales y de la resolución de las posibles disputas que frente a ellos se presente, contando con un órgano administrativo ordinario, aunque debe anotarse que, las decisiones administrativas que se toman bajo esta tipología son susceptibles de revisión judicial. Este modelo se basa en la confianza que la sociedad ha depositado en el funcionamiento democrático de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El segundo tipo de organismo electoral se presenta cuando el poder ejecutivo a través de un órgano administrativo ordinario se encarga de la administración de los procesos electorales, y existen juntas electorales encargadas de la resolución de las posibles disputas en materia electoral. Las decisiones de ambos organismos son susceptibles de control judicial, y este modelo es utilizado cuando existe una desconfianza media baja en el funcionamiento democrático de las instituciones.

El tercer tipo de organismo electoral, a su vez se presenta cuando existe una desconfianza social media alta en el funcionamiento democrático de las instituciones, y tiene como característica la presencia de comisiones electorales permanentes que no pertenecen al poder ejecutivo. Estas comisiones son las encargadas de la administración de los procesos electorales y de la resolución de las controversias en materia electoral, además de asumir en la mayoría de los casos, otras funciones como el registro civil o el censo electoral. Al igual que en los casos anteriores, sus decisiones también son susceptibles de control judicial.

Finalmente, el cuarto tipo de organismo judicial es la existencia de tribunales electorales encargados de la administración de los procesos electorales y la resolución de las disputas en materia electoral. Este modelo se presenta cuando hay una alta desconfianza social al funcionamiento democrático de las instituciones, y se ha catalogado como un cuarto poder

¹⁰⁷ REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Op. cit., p. 2-3.

del Estado, independiente del ejecutivo, legislativo y judicial. Es importante señalar que, las decisiones tomadas por el tribunal electoral no son susceptibles de revisión judicial.

De esta manera, Javier Revelo y Mauricio García explican que:

Mientras más alto es el grado de desconfianza, mayor deberá ser el nivel de independencia y transparencia de las autoridades electorales. En países con grados bajos de desconfianza el poder ejecutivo organiza directamente las elecciones; cuando el grado de desconfianza es alto, en cambio, se crean poderes políticamente autónomos para tal efecto.¹⁰⁸

Específicamente, explican estos autores¹⁰⁹ que, en Colombia existe una alta desconfianza por parte de la ciudadanía sobre el funcionamiento democrático de las instituciones, además una desconfianza de los partidos políticos frente al poder ejecutivo, la cual sirvió de base para que la Asamblea Nacional Constituyente continuara con la incidencia histórica que han tenido los partidos políticos en el Consejo Nacional Electoral, y generando la politización que ha sido objeto de crítica por la doctrina.

Así, la organización electoral establecida por la Constitución Política de Colombia puede ubicarse en la tercera tipología descrita en las líneas anteriores, contando con dos organismos (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil) encargados de todos los asuntos electorales, con independencia del poder ejecutivo y un papel protagónico de los partidos políticos.

Sin embargo, de acuerdo con Javier Revelo y Mauricio García¹¹⁰, la regulación de los órganos electorales en el país debe tener en cuenta tanto la alta desconfianza al funcionamiento democrático de las instituciones como la desconfianza de los partidos políticos al poder ejecutivo, sin caer en una politización partidista del sistema. Por ello, sostienen que es necesario reformar la organización electoral para que sea independiente tanto de los partidos políticos como del poder ejecutivo.

Revelo y García¹¹¹ proponen que la administración de las elecciones y el control de los partidos políticos sean realizados por un organismo administrativo, a la vez que la resolución de las controversias electorales sea realizada por un órgano judicial. Concretamente, señalan que debería suprimirse el Consejo Nacional Electoral y concentrar todas las funciones administrativas en la Registraduría Nacional del Estado Civil, además de crear un tribunal electoral especializado con independencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, en respuesta al interrogante de si es necesario un Tribunal Electoral en Colombia, debe responderse de manera negativa, ya que de acuerdo a los análisis

¹⁰⁸ Ibid. p. 2.

¹⁰⁹ Ibid. p. 4.

¹¹⁰ Ibid. p. 4-5.

¹¹¹ Ibid. p. 12-13.

precedentes, el problema no radica en la falta de efectividad de la justicia en materia electoral, sino en la forma primigenia como están concebidos sus controles, específicamente desde la forma de postulación de los integrantes de los órganos electorales, toda vez que al dejarla en manos únicamente de los partidos políticos, les resta independencia al momento de desempeñar sus funciones de control sobre ellos mismos.

Lo anterior permite afirmar que es posible realizar un control efectivo al financiamiento de las campañas electorales a través de los órganos de carácter administrativo existentes, siempre y cuando se hagan reformas que posibiliten un buen desempeño de sus funciones, dejando en manos del Consejo de Estado a través de su sala electoral, la imposición de sanciones frente a las infracciones cometidas por los candidatos o los partidos.

En este sentido, debe reiterarse que el problema tampoco radica en la forma de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral como lo ha establecido la doctrina, sino que, por el contrario, deben realizarse reformas con relación a la facultad de postular los posibles integrantes, la cual actualmente se encuentra en cabeza de los partidos políticos.

Por ello, de mantenerse la estructura de la organización electoral actual, entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, para generar de una forma u otra un cambio real en materia electoral, es necesario reformar más que los órganos y más que darles facultades jurisdiccionales, cambiar la forma de postulación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, despolitizando desde su origen a todos sus posibles miembros, lo cual mitigaría en cierta medida la interferencia de intereses políticos en su elección y posterior desempeño de sus funciones.

Para esto, puede seguirse el ejemplo de las regulaciones sobre la postulación y elección de los Estados de México, Chile y Perú, otorgándole nuevamente participación a las altas cortes judiciales en la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, y concediéndole un mayor espacio de participación a la academia y la ciudadanía en materia electoral.

De esta manera, se podría tener presente la conformación de la ya analizada Corte Electoral que fue establecida mediante la Ley 89 de 1948 en nuestro país, y que estaba integrada por el más antiguo expresidente de la República, por los 2 magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia de diferentes partidos políticos, por el rector de la Universidad Nacional y por el gerente del Banco de la República, buscando con ello que la organización electoral estuviera alejada de las influencias de los partidos políticos.

También podría tenerse presente la conformación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México, que se encuentra integrado por un consejero presidente y diez consejeros ciudadanos electorales, además de contar con la participación en el mismo, con voz, pero sin voto, de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

En igual sentido, la conformación del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile podría tomarse como ejemplo, ya que se integra por cuatro ministros de la Corte Suprema y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado.

Además, se podría también tener en cuenta la conformación del Jurado Nacional de Elecciones de Perú, toda vez que representa la integración de varios sectores de la sociedad al contar con un magistrado de la Corte Suprema, un Fiscal Supremo, un miembro del Colegio de Abogados de Lima, un exdecano de las facultades de derecho de las universidades públicas, y un exdecano de las facultades de derecho de las universidades privadas.

En síntesis, es aconsejable que, con el fin de otorgarle mayor legitimidad e independencia a los órganos electorales en Colombia, la conformación del Consejo Nacional Electoral debería provenir de postulaciones realizadas por las universidades públicas y privadas con mayor prestigio, organizaciones ciudadanas dedicadas a la veeduría y control político, y antiguos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Además, podría otorgársele la facultad de participar en las deliberaciones a algunos representantes de partidos y movimientos políticos, y representantes del poder legislativo, con voz, pero sin voto.

En cuanto a la designación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, sería ideal que tanto la postulación como la elección de estos, quedara por fuera de la decisión de los partidos políticos, en la medida que son estos mismos los que se busca controlar y vigilar, por lo que es posible sugerir que sea el Consejo de Estado quien realice la elección y no el Congreso de la República como está estipulado actualmente.

6. BIBLIOGRAFÍA.

ALBAN PERALTA, Walter. Participación política y sistema electoral. En: PUCP Revista de la facultad de derecho. 2006, vol. 59.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia [online]. Bogotá: 1991. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

—. Informe a la comisión tercera de la Asamblea Nacional Constituyente [online]. Bogotá: 1991. [Consultado: 9 de Febrero de 2020] Disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/342/rec/65>.

—. Informe de la sesión de la Comisión Tercera del día 15 de mayo de 1991 [online]. Bogotá: 1991. [Consultado: 9 de Febrero de 2020] Disponible en <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/241/rec/247>.

BENSA MORALES, Jessica Violeta. El sistema electoral sub nacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002. En: Elecciones, 2002.

CASAS-ZAMORA, Kevin y FALGUERA, Elin. Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación [online]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2017. ISBN: 978-91-7671-104-0. [Consultado: 25 de mayo de 2020] Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiasion-politica-y-participacion-equitativa-de-las-mujeres-en-colombia.pdf>

COMISIÓN ORTÚZAR, CONSEJO DE ESTADO y JUNTA MILITAR DE GOBIERNO. Constitución Política de la República de Chile [online]. Santiago de Chile: 1980. [Consultado: 30 de septiembre de 2019] Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Constitución Política del Perú [online]. Lima: 1993. [Consultado: 30 de septiembre de 2019] Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf.

CONGRESO CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [online]. Ciudad de México: 1917. [Consultado: 30 de septiembre de 2019] Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 7 de 1932. Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales [online]. Bogotá: 1932. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1562419>.

—. Ley 120 de 1936. Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales [online]. Bogotá: 1936. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1646336>.

—. Ley 89 de 1948. Sobre organización electoral [online]. Bogotá: 1948. [Citado: 22 de Enero de 2020] <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1630728>.

—. Ley 28 de 1979. Por la cual se adopta el Código Electoral [online]. Bogotá: 1979. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79313>.

—. Ley 96 de 1985. Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 1985. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14506>.

—. Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 1994. [Consultado: 21 de Enero de 2020] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0130_1994.html.

—. Ley 163 de 1994. Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral [online]. Bogotá: 1994. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0163_1994.html.

—. Acto Legislativo 1 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 2003. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2003.html.

—. Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004 [online]. Bogotá: 2005. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html.

—. Acto Legislativo 1 de 2009. Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia [online]. Bogotá: 2009. [Consultado: 3 de Agosto de

2019] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2009.html.

—. Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 2011. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html.

—. Acto Legislativo 2 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones [online]. Bogotá: 2015. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2015.html.

—. Acto Legislativo 3 de 2017. Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [online]. Bogotá: 2017. [Consultado: 22 de Marzo de 2020] Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_03_2017.html.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley 28094. Ley de organizaciones políticas [online]. Lima: 2003. [Consultado: 3 de Octubre de 2019] Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2003_ley28094_per.pdf.

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley general de instituciones y procedimientos electorales [online]. Ciudad de México: 2014. [Consultado: 30 de Septiembre de 2019] Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/lcipe_270117.pdf.

CONSEJO DE ESTADO. Sentencia No. 11001-03-28-000-2010-00120-00. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta [online]. Bogotá: 2011. [Consultado: 2 de Febrero de 2020] Disponible en <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 65 de 1996. Por la cual se dicta el Reglamento de la Corporación [online]. Bogotá: 1996. [Consultado: 3 de Agosto de 2019] Disponible en https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_65_de_1996_cne_-_consejo_nacional_electoral.aspx#/.

—. Resolución No. 0330 de 2007. Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica

[online]. Bogotá: 2007. [Consultado: 2 de marzo de 2020] Disponible en <https://www.cnecontasclaras.gov.co/reglamentacion.php>.

—. Resolución No. 3097 de 2013. Por el cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "Cuentas Claras" como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral [online]. Bogotá: 2013. [Consultado: 21 de Enero de 2020] Disponible en <https://www.cnecontasclaras.gov.co/Resolucion-3097-Uso-obligatorio-Cuentas-Claras.pdf>.

—. Resolución 2586 de 2017. Por la cual se reajustan el tope de los de gastos a invertir en las campañas electorales por los candidatos a la Presidencia de la República en primera y segunda vuelta [online]. Bogotá: 2017. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_17a651f3abca48aea12b235f7466c436.

—. Comunicados oficiales. ¿Cuáles serán los topes en las campañas para las elecciones locales de octubre? [online]. Bogotá: 2019. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en <https://www.cne.gov.co/prensa/comunicados-oficiales/75-se-fijan-los-topes-de-campanas-para-las-elecciones-regionales-2>.

—. Resolución No. 0259 de 2019. Por la cual se reajustan y fijan los valores correspondientes a la reposición de gastos por voto válido obtenido por los candidatos para gobernaciones, alcaldías municipales y distritales o listas para asambleas y concejos municipales y distritales [online]. Bogotá: 2019. [Consultado: 2 de Marzo de 2020] Disponible en https://www.cnecontasclaras.gov.co/Voto_elecciones_2019-0259.pdf.

CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO DE COLOMBIA. Ley 7 de 1888. Sobre elecciones populares [online]. Bogotá: 1888. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019393>.

CORROCHANO, David H. Identidad institucional. El tribunal electoral ante las elecciones presidenciales de 2000. En: Economía, sociedad y territorio, 2001, vol. 9.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-230A de 2008 [online]. Bogotá: 2008. [Consultado: 2 de Febrero de 2020] Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-230A-08.htm>.

ESPINOZA, José Rafael. Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia. Bogotá: Editorial Scripto S.A.S., 2015.

GIRALDO GARCÍA, Fernando. Reformas electorales y ajustes institucionales pendientes en Colombia. En: Papel Político. 2012, vol. 17, no. 2.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO. Diccionario Electoral [online]. San José: 2017. [Consultado: 29 de Mayo de 2019] Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>. ISBN 978-9930-514-13-9.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. Estocolmo, 2015. 484p. ISBN: 978-91-7671-008-1

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. Reglamento de Fiscalización y Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización [online]. Ciudad de México: 2017. [Consultado: 30 de Septiembre de 2019] Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>.

JARAMILLO, Juan. Los órganos electorales supremos. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Ciudad de México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

JEFATURA DEL ESTADO DE ESPAÑA. Ley Orgánica 5. Régimen Electoral General [online]. Madrid: 1985. [Consultado: 8 de Mayo de 2020] Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

JOST, Stefan. El financiamiento de la política en Colombia. En: KAS Papers, Fundación Konrad Adenauer –KAS. Noviembre, 2010, no. 11.

JUNTA MILITAR DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 399 de 1957. Por el cual se determina la integración de la Corte Electoral [online]. Bogotá: 1957. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1089620>.

MAYORGA GARCÍA, Fernando. Organización electoral en la Constitución de 1991. Antecedentes de la regulación y posterior reforma. En: 20 años de la Constitución Colombiana: logros, retrocesos y agenda pendiente. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia, 2012.

MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL. Propuestas reforma política y electoral en Colombia. Bogotá: Torreblanca Agencia gráfica S.A.S., 2017. ISBN 978-958-560933-4.

NACIÓN. Los 114.118 candidatos de quienes no se sabe cómo financian su campaña. En: El Tiempo, Bogotá, 25, septiembre, 2019.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE [online]. Lima: 2018. [Consultado: 3 de Octubre de 2019] Disponible en <http://www.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RJ-025-2018-JN.pdf>.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Ley 19884. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°19.884, sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral [online]. Santiago de Chile: 2017. [Consultado: 3 de Octubre de 2019] Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1107658&idVersion=>.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto Ley 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral [online]. Bogotá: 1986. [Consultado: 22 de Enero de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2241_1986.html.

—. Decreto 1010 del 2000. Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; y se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil [online]. Bogotá: 2000. [Consultado: 21 de Enero de 2020] Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1010_2000.html.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española [online]. Madrid. [Consultado: 2 de Febrero de 2020] Disponible en <https://dle.rae.es/politizar>.

REVELO REBOLLEDO, Javier E. y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. La organización electoral en Colombia. En: Dejusticia. 2010.

ROLL VÉLEZ, David y CRUZ, Edwin. Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia. En: ¿Democracias prepago? el control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

SAAVEDRA, Víctor. Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas. En: Fedesarrollo: Economía y Política. Marzo, 2017, vol. 68.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina. En: Revista de Derecho Electoral. 2017, vol 24. ISSN: 1659-2069.

VARGAS SILVA, Catalina. La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial. En: Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009. Bogotá: Colección Dejusticia, 2009.

ZOVATTO, Daniel. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Ciudad de México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.